

28. April 2003

Aus Politik und Zeitgeschichte

B 18–19/2003



Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Berliner Freiheit 7
53111 Bonn.

Redaktion:
Dr. Klaus W. Wippermann
(verantwortlich)
Dr. Katharina Belwe
Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Hans G. Bauer

Internet:
www.das-parlament.de
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck:
Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice:
Die Vertriebsabteilung
der Wochenzeitung Das**Parlament**,
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung Das**Parlament** einschließlich Beilage zum Preis von Euro 9,57 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis Euro 34,90 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von Euro 3,58 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen
in der Beilage
Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar;
sie dienen lediglich der
Unterrichtung und Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke
hergestellt werden.

ISSN 0479-611 X

Editorial

■ Der „Standort Deutschland" gilt trotz intensiver Bemühungen der rot-grünen Bundesregierung immer noch als reformunfähig. Nachdem die Regierung von Helmut Kohl in ihrer letzten Legislaturperiode zu Reformen nicht in der Lage war, ist die Bundesregierung unter Kanzler Gerhard Schröder angetreten, die Erstarrung der Kohl-Ära aufzubrechen. Die Konzepte – Neue Mitte und Dritter Weg – von Schröder und Tony Blair schienen geeignet, die Gräben zwischen den Parteien zu überwinden. Die Hoffnungen, die damit verbunden wurden, haben sich aber nicht erfüllt. Trotz des Eindrucks der „Reformunfähigkeit" hat die Bundesregierung auf anderen Gebieten einiges bewegt: Tabus über Zuwanderung und gleichgeschlechtliche Lebenspartnerschaften wurden beiseite geräumt, der Einstieg in die kapitalgedeckte Rentenversicherung vollzogen, erste Erfolge in der Steuerreform und Haushaltskonsolidierung stellen sich ein, und Deutschlands internationales Engagement reicht vom Balkan, dem Mittleren Osten, dem Horn von Afrika bis zum Hindukusch. Dessen ungeachtet hat sich das Bild vom Reformstau verfestigt.

■ Die rot-grüne Bundesregierung war 1998 mit großem Reformeifer angetreten, der ihr aber im Verlauf der Regierungsarbeit wohl abhanden gekommen sein muss. *Peter Franz* und *Stefan Immerfall* vertreten in ihrem Essay die These, dass dieser Eindruck nicht so sehr auf die Strategieentscheidungen der politischen Führung zurückzuführen, sondern eher der „Macht der Verhältnisse" geschuldet ist. Regierungen seien immer mehr mit den Konsequenzen der eigenen Regelungen befasst, die im Ergebnis von zahlreichen Einzelentscheidungen zu einer hohen Komplexität führten. Steuergesetzgebung und Sozialversicherung seien Beispiele dafür. Die Regierung befinde sich teilweise selbst in Opposition gegen das eigene und das vorgefundene System.

■ Zahlreiche institutionelle Barrieren behindern die Reformbemühungen vor allem auf wirtschaftlichem Gebiet. *Reimut Zohlnhöfer* beschreibt diejenigen Institutionen, mit denen sich die Bundesregierung ihre Kompetenzen und Ressourcen teilen muss. So sprechen der Bundesrat, die Zentralbank, das Bundesverfassungsgericht, die Wirtschaftsverbände sowie die Gewerkschaften in Fragen der Finanz- und Wirtschaftspolitik ein gewichtiges Wort mit. Diese institutionellen Beschränkungen zeigten, dass es in Deutschland äußerst schwierig sei, weitreichende Reformen durchzusetzen.

■ Auch bei der Diskussion um die Ursachen der Arbeitslosigkeit tritt zunehmend der strukturelle Aspekt in den Vordergrund. *Christine Trampusch* verweist in ihrem Beitrag auf die Hindernisse beim Abbau von Arbeitslosigkeit. Die Autorin geht auf die Reformkonzepte der Parteien ein, die aber nicht alleine entscheidend seien; die komplexen Rahmenbedingungen des politischen Prozesses seien bei der Umsetzung ebenso wichtig. Ein weiterer Faktor, der für den Reformstau mitverantwortlich ist, ist nach *Siegfried F. Franke* der Wählerwille.
Der Autor vertritt die These, dass weder die Hiobsbotschaften aus der Wirtschaft noch der jüngste Wahlsieg der Unionsparteien tief greifende Reformen in Gang setzen werden. Um hohe Verluste an Wählerstimmen zu Beginn von Reformen zu vermeiden, bliebe eine verfassungsrechtliche Umgestaltung der Staatsorganisation; dazu benötige man aber eine Zweidrittelmehrheit in beiden Kammern.

■ Bei der Reformdiskussion werden gerne Beispiele aus anderen Ländern angeführt. *Josef Schmid* zeigt die Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit von Politikmodellen auf und verweist dabei auf die unterschiedlichen politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen.

Ludwig Watzal ■

Peter Franz/Stefan Immerfall

Zeitlupenland Deutschland? Zum Vollzugsdefizit wirtschaftspolitischer Reformen

Noch vor fünf Jahren haben die beiden Autoren dieses Beitrags relativ hoffnungsvoll von der Reformfähigkeit am „Standort Deutschland“ gesprochen.[1] Ebenfalls vor vier Jahren ist eine rot-grüne Regierung mit dem selbstbewussten Anspruch angetreten, sich des Mehltaus und der Verkrustungen der Kohl-Ära zu entledigen und – zumindest anfangs – im Gleichklang mit reformorientierten Ideen der britischen Labour Party zur „Neuen Mitte“ und zu einer stärker moderierenden Rolle des Staates ein neues Staatsverständnis zu justieren. Vieles wurde auf den Weg gebracht: Bisherige Tabus, namentlich bei der Zuwanderung oder der Regelung gleichgeschlechtlicher Partnerschaften, angefasst, der Einstieg in die kapitalgedeckte Rentenversicherung geschafft, erste Fortschritte in der Steuerreform und Haushaltskonsolidierung erzielt und die internationale Rolle Deutschlands neu bestimmt. Und dennoch verfestigte sich schon vor dem Ende der ersten und verstärkt mit Beginn der zweiten Legislaturperiode für diese rot-grüne Koalition in der Bevölkerung und bei Beobachtern der Eindruck, dass der Reformstau anhält und wesentliche Aufgaben nicht verrichtet worden sind.[2] Dieser Eindruck wird in den letzten Monaten noch verstärkt durch eine Art „Torschlusspanik“, dass es für manche Reformen bald zu spät sein könnte, wenn nicht heute oder in allernächster Zeit gehandelt würde.

Mit Blick auf die 1998 von uns aufgestellte Liste der Schwächen des „Modells Deutschland“ ist festzuhalten, dass aus heutiger Sicht kein Einziger der monierten Punkte als erledigt angesehen werden kann.[3] Seine Schwächen sind jedoch seit Jahrzehnten ebenso bekannt und im Wesentlichen die Gleichen wie die angebotenen Rezepte.[4] Somit handelt es sich nicht um ein Erkenntnis-, sondern um ein Umsetzungsproblem. Natürlich sind nicht alle Notlagen hausgemacht, aber seit Jahren hinkt Deutschland vergleichbaren Volkswirtschaften in der Wirtschaftsdynamik hinterher, und seit noch längerer Zeit braucht Deutschland mehr Wirtschaftswachstum, um neue Arbeitsplätze zu schaffen. Ähnlich düster sieht es im internationalen Vergleich mit anderen Wohlstandsindikatoren aus.[5] Selbst den Ruf als „Reiseweltmeister“ droht Deutschland zu verlieren. Es liegt auf der Hand, dass der Mangel an Reformwillen und Reformtempo die magere ökonomische Performanz beeinflusst. Während so unterschiedliche Länder wie Schweden oder Großbritannien heute die Früchte großen Veränderungswillens ernten können, werden deutsche Wahlkämpfe mit dem Versprechen geführt, Reformen seien entweder nicht nötig oder weitgehend kostenlos zu haben. Diese Unbeweglichkeit legt das Bild von einem Land nahe, das wie gefesselt erscheint und auf die Herausforderungen in seiner Umwelt nur noch zeitlupenhaft reagieren kann. Die wichtigsten dieser „Fesselungskräfte“ sollen im Folgenden etwas genauer betrachtet werden: die Komplexität eines im Verlauf von 50 Jahren ausgebauten und ver-

1 „Zu hoffen ist, dass das ‚Modell Deutschland‘ flexibel genug bleibt, auf ... Schwächen zu reagieren, ohne Selbstgerechtigkeit, doch mit Selbstbewusstsein.“ Stefan Immerfall/Peter Franz, Standort Deutschland in der Bewährungsprobe. Seine Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel, Opladen 1998, S. 117.

2 Vgl. Survey of Germany, in: The Economist vom 5. 12. 2002; Deutschland hat ein Imageproblem, in: Handelsblatt vom 6. 1. 2003, S. 3.

3 Aufgelistet wurde damals u. a., dass das Flächentarifvertragssystem die beruflichen Wiedereinstiegsinteressen von Arbeitslosen übergehe, dass die zu hohe Regelungsdichte und die Komplexität des Steuersystems sozial ungerechte Mitnahmeeffekte begünstige; kritisiert wurde die Tendenz zu steigenden Lohnnebenkosten aufgrund der Gebundenheit der Einnahmen der Sozialversicherung an Erwerbstätigkeit, die zu kostenträchtige Organisation der politisch-administrativen Einheiten – einschließlich der EU-Ebene – und die zu defensiven Antworten auf die Globalisierung, vgl. S. Immerfall/P. Franz (Anm. 1), S. 105.

4 Als neuere Beispiele dieser nunmehr seit zwei Jahrzehnten florierenden Literaturgattung vgl. Lars-Hendrik Röller/Christian Wey (Hrsg.), Die soziale Marktwirtschaft in der neuen Weltwirtschaft. WZB-Jahrbuch 2001, Berlin 2001; Klaus Löbbe u. a., Der Standort Deutschland im internationalen Vergleich. Zur Lage der Wettbewerbsfähigkeit, Untersuchungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 39, Essen 2002.

5 Eine Ausnahme stellt die Handelsbilanz dar, wenngleich der Überschuss im Jahr 2002 durch den Einbruch bei den Einfuhren überzeichnet wird; im weltweiten Handel der Industrieländer (OECD-Länder) erzielt Deutschland einen Anteil von 16 Prozent und hat damit sogar die Rekordmarke aus den achtziger Jahren zurückgewonnen. Das zeigt, dass große Teile der Industrie weiterhin hervorragend konkurrenzfähig sind. Auf die Gegensätzlichkeit zwischen der teilweise enormen mikroökonomischen Effizienz der Betriebe und den Defiziten bei den politisch bestimmten makroökonomischen Rahmenbedingungen weist auch Josef Schmid in seinem Beitrag in dieser Beilage hin.

ästelten Systems namens „Modell Deutschland“, die Machtbalance der bundesrepublikanischen politischen Institutionen und die Eigenheiten der seit 1998 auf der Bundesebene politisch verantwortlichen Akteure. Abschließend werden die gegenwärtigen Reformchancen eingeschätzt.

I. Reformwillen und Systemkomplexität

Alle Anzeichen sprechen dafür, dass die rot-grüne Koalition 1998 mit einem großen Reformwillen in die Regierungsgeschäfte eingestiegen war. Dass bereits drei Jahre später die „Politik der ruhigen Hand“ zumindest vorübergehend als Leitlinie ausgegeben wurde, verweist darauf, dass der ursprüngliche Reformeifer im Verlauf der Regierungsarbeit gebrochen wurde, jedenfalls abhanden kam. Unsere These lautet, dass dies primär nicht den Strategieentscheidungen bestimmter Personen, sondern der „Macht der Verhältnisse“ geschuldet ist. Regierungen müssen sich in ihrer Arbeit nur noch selten mit der Gestaltung ungeregelter Verhältnisse befassen, dafür haben sie es um so häufiger mit den Folgen selbst (oder durch die Vorgängerregierung) erlassener Gesetze und Entscheidungen zu tun. Als Summe hundertfacher Einzelentscheidungen ist im Laufe der Zeit ein System hoher Komplexität entstanden, das mit jeder Satzung, jedem Erlass ständig noch verfeinert und angereichert wird.

Seine extremste Ausformung dürfte in der derzeitigen Steuergesetzgebung zu beobachten sein. Die Sozialversicherungen gleichen einem undurchsichtigen Verschiebebahnhof. Wie Trampusch ausführt,[6] können Leistungskürzungen das glatte Gegenteil des Gewollten – nämlich Beitragssatzanhebungen – bewirken. Diese hohe Komplexität erhöht zum einen den Schwierigkeitsgrad, bei neu hinzukommenden Regelungen zu beurteilen, wie widerspruchsfrei sie sich in den Kanon bestehender Regelungen einordnen (Aspekt der Kompatibilität). Zum andern werden aufgrund der gestiegenen Komplexität Voraussagen darüber immer unsicherer, welche Verhaltensreaktionen und -strategien von den vom jeweiligen Gesetz angesprochenen Zielgruppen und Betroffenen entwickelt werden (Aspekt der Prognosesicherheit). Die Handlungsoptionen und strategischen Fähigkeiten (auch: „Schlupflöcher“) von Bürgern gehen in der Regel über die Vorstellungskraft der Gesetzesmacher hinaus. Reformen bräuchten ein umfassendes Gesamtkonzept, weil die verschiedenen wirtschaftspolitisch bedeutsamen Systeme (Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik) wechselseitig gekoppelt sind; die Notwendigkeit eines Gesamtkonzeptes macht Reformen wiederum unwahrscheinlicher.

Trotz einer lautstarken Opposition und intensivem Lobbying der Interessenverbände beschleicht einen mehr und mehr die Vermutung, dass der wahre Gegner regierungsseitigen Reformwillens nicht die politischen Opponenten sind, sondern das System von Regelungen, Satzungen und Gesetzen selbst, das insgesamt das „Modell Deutschland“ ausmacht. Dieses System gebiert den Anpassungsbedarf (z. B. in der Rentenversicherung) und damit den politischen Handlungsbedarf (Veränderung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung) aus sich heraus, hält die Politiker in Atem und gibt ihnen die Illusion, produktive Politik zu machen. Manche Regelungen – wie z. B. der Kündigungsschutz – werden als so unveränderbar wahrgenommen, dass unter hohem Aufwand neue Möglichkeiten gesucht werden, um diese versäulten – d. h. als kaum noch veränderbar wahrgenommenen (wie z. B. das Berufsbeamtentum) – Regelungen zu umgehen. Selbst wenn – beispielsweise – der Kündigungsschutz einmal geändert werden sollte, stehen mit Bundesverfassungs-, Bundessozial- und Bundesarbeitsgericht weitere Veto-Akteure[7] bereit, und Arbeitsgerichte könnten mit widersprüchlichen Urteilen die vom Gesetzgeber intendierten Effekte ungewollt unterlaufen.

Mit anderen Worten: Die Regierung versteht sich inzwischen teilweise selbst als Opposition innerhalb und gegen das eigene und das vorgefundene System. An Länge und Umständlichkeit zunehmende Gesetzesbezeichnungen[8] sind nur ein Hinweis unter anderem darauf, dass diejenigen, die (wie weiland die sieben Schwaben) hochmotiviert ausgezogen sind, den Reformstau der Kohl-Ära aufzulösen, durch nichtintendierte Nebenfolgen ihrer eigenen Eingriffe zunächst zu korrigierenden Folge-Eingriffen gezwungen, dann verunsichert, verstört und schließlich konfliktscheu geworden sind.[9]

Nicht zufällig steigt angesichts der Systemkomplexität die Zahl eingesetzter Kommissionen, die aufgrund wissenschaftlicher Expertise gangbare Wege

6 Vgl. den Beitrag von Christine Trampusch in dieser Beilage.

7 Vgl. auch die Beiträge von Reimut Zohlnhöfer und Christine Trampusch in dieser Beilage.

8 Vgl. z. B. Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, Steuervergünstigungsabbau- und Steuerverkürzungsbekämpfungsgesetz oder Investitionserleichterungsgesetz.

9 Hier drängt sich die Parallele zum Verhalten von Laborratten auf, deren Verhaltensreaktionen unterschiedslos mit Elektroschocks negativ sanktioniert wurden.

für politische Maßnahmen finden sollen. Aber noch interessieren sich die Regierung und ihre Kommissionen insgesamt zu wenig dafür, ob und in welcher Weise die von den Maßnahmen betroffenen Akteure – Steuerzahler, Unternehmen, Anspruchsberechtigte – strategisch auf neue Vorgaben reagieren und deren Absichten durchkreuzen könnten. Eine Ausnahme bildet der Berliner Senat, der neuerdings vor dem Einbringen neuer Gesetze die Vorhaben im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung von Experten prüfen lassen will.

Die Problemseiten des „Modells Deutschland" sind aus der Binnensicht allein sehr schwer zu erkennen. Gerade deshalb ist der genaue Blick auf die Lösungen unserer erfolgreicheren Nachbarn so wichtig.[10] Beobachter und Kommentatoren aus dem Ausland weisen seit Jahren auf die Schwachstellen dieses Modells hin und messen seine Ergebnisse an den Problemlösungen anderer Staaten. Für Rückmeldungen und Problemortung von nicht zu überschätzender Bedeutung sind auch die Signale, die vom Verlauf der deutschen Vereinigung ausgehen. Hier zeigt sich wiederholt, dass viele über Jahre hinweg ausdifferenzierte und am sorgfältigen Interessenausgleich orientierte Verordnungen den notwendigen schnellen Aufbau der Basisstrukturen für Wirtschaftsaktivitäten behindert haben und noch behindern. Hinzu kommt, dass anwendungsunsicheres und Handlungsspielräume zu wenig nutzendes Verwaltungspersonal noch zu häufig unternehmerisches Engagement ausbremst. Jüngst in die politische Diskussion eingebrachte Vorschläge, die Geltung einiger bürokratischer Regelungen für Ostdeutschland auszusetzen, zeigen, dass die Problematik erkannt wird. Doch warum soll erst einmal nur Ostdeutschland von dieser Erkenntnis profitieren? Wäre es nicht besser, als bürokratische Auswüchse erkannte Regelungen auch gleich in ganz Deutschland abzuschaffen?

II. Ein Modell mit eingebautem Reformstau

Schachpartien zwischen Spielern, die sich gut kennen, enden häufig mit einem Patt oder einem Remis. Solchen miteinander vertrauten Spielern entsprechen in der Politik die Interessengruppen, welche sich im „Modell Deutschland" im Laufe wiederholter Auseinandersetzungen ihre Zuständigkeitsräume und Einflusssphären erkämpft und abgesteckt haben. Die Politikwissenschaft kennzeichnet diesen Zustand als „korporatistischen Staat". In diesem ausbalancierten Machtgebäude nehmen die Verbände der Arbeitgeber und die der Arbeitnehmer (Gewerkschaften, Deutscher Beamtenbund etc.) eine hervorgehobene Stellung ein, da sie im Austausch mit der Bundesregierung und der Arbeitsverwaltung mit über die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abstimmen und im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit" wiederholt versucht wird, sie in das Regierungshandeln einzubinden. Dabei reicht ihr Einfluss weit über die unmittelbare Arbeitsmarktpolitik hinaus. So haben beide Seiten über die Jahre personalintensive Fortbildungswerke aufgebaut, deren Interesse am eigenen Fortbestand allein schon dazu beiträgt, radikale Reformen am Arbeitsmarkt eher zu verzögern. Ähnliches ließe sich für die korporativen Akteure in der Gesundheits- oder der Sozialpolitik sagen.

Franke[11] weist auf den großen Stellenwert hin, den das Leitbild der „sozialen Gerechtigkeit" in diesem System spielt. Tatsächlich lassen sich für viele Regelungen im Einzelnen einleuchtende Begründungen finden. In der Summe ist der Status quo aber häufig „ungerechter" als die meisten der geplanten Reformen, sei es, dass existente Regelungen unterlaufen werden oder dass Regelungsvielfalt letztlich kontraproduktiver und wohlstandsabträglicher ist als ihre Beschneidung. Doch Regulierung ist der Öffentlichkeit leichter zu vermitteln als ihre Beseitigung, weil ihre Folgen scheinbar gewisser zu umreißen sind.

Für eine Regierung mit Reformabsichten ist eine engere Abstimmung mit Arbeitgebern oder Gewerkschaften somit attraktiv, da dies die Durchsetzbarkeit dieser Absichten erhöht. Für die Reform der Unternehmenssteuern näherte sich die Regierung zunächst den Unternehmerverbänden an und suchte im weiteren Verlauf der Legislaturperiode wieder engeren Anschluss an die Gewerkschaftsseite, um die Arbeitnehmerrechte bei der Mitbestimmung, der Arbeitszeitwahl und der befristeten Beschäftigung zu stärken. Dieser stärkere „Schulterschluss" mit den Gewerkschaften ist zumindest für die SPD von ihren historischen Wurzeln her erklärbar. Mit dieser Einbindung einer zentralen Interessengruppe mag das Regierungsboot vorerst die schlimmsten „Legitimationsklippen" umschifft haben – gleichzeitig steigen jedoch die Chancen, dass ein großer Verband, in dem Partikularinteressen organisiert sind, direkten Zugriff auf die zentralen politischen Reformentscheidungen erhält. Damit steigen aber

10 Vgl. dazu den Beitrag von Josef Schmid in dieser Beilage.

11 Vgl. den Beitrag von Siegfried F. Franke in dieser Beilage.

auch die Chancen, eine neue Stufe absurder Ergebnisse reformintendierten Handelns zu erreichen. Die im Rahmen des „Hartz-Konzepts" vorgesehene Nutzung von Zeitarbeitsfirmen als „Brückenbauer" zum ersten Arbeitsmarkt droht vom gewerkschaftlichen Interesse an flächendeckenden und am Prinzip „Gleiche Arbeit – gleicher Lohn!" ausgerichteten Tarifverträgen untergraben zu werden. Sollte die Unterwerfung der Zeitarbeitsbranche unter die gewerkschaftliche Tariflohnpolitik tatsächlich zum einzig greifbaren Ergebnis der Umsetzung des „Hartz-Konzepts" geraten, so käme zumindest in diesem Fall der Reformstillstand im Kleid der Reform daher, und die Regierung geriete – wie der Zauberlehrling bei Goethe – in Gefahr, die Geister, die sie rief, nicht mehr loszuwerden.

III. Rot-Grün: viel Taktik, wenig Strategie

Bislang haben wir unter Bezugnahme auf Bestandteile und Folgewirkungen der deutschen „mesokorporativen Markwirtschaft" argumentiert. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: Mit diesem Modell des „mittleren Weges"[12] ist Deutschland lange Zeit gut gefahren. Wir plädieren auch nicht für einen – nach unserer Analyse ohnehin unrealistischen – abrupten Modellwechsel. Indes beinhaltet das „Modell Deutschland", wie andere Wirtschaftsmodelle auch, eine komplex vernetzte Kombination von Eigenschaften, deren Folgewirkungen je nach Rahmenbedingungen und Anforderungen einmal mehr, ein andermal weniger wirtschaftsförderlich sind. Was einst Errungenschaft war, kann sich unter veränderten Umständen als Bremse auswirken. Das dürfte derzeit für die Eigenschaften „Kontinuität, Ausgleich und Absicherung" des „Modells Deutschland" gelten. Veränderungen grundlegender Bestandteile eines bis vor kurzem erfolgreichen Modells sind von Regierungsseite nicht kurzfristig, sondern nur mittelfristig auf der Grundlage strategischer Zukunftsvorstellungen durchzusetzen. Welche „Referenzen" hat die rot-grüne Koalition in dieser Hinsicht vorzuweisen?

Von 1998 an mangelte es der Regierung Schröder an einer längerfristig angelegten Programmatik. Die Rede vom „rot-grünen Projekt" blieb weitgehend eine solche; ebenso unscharf blieb das programmatische Ziel, die ominöse „Neue Mitte" anzusprechen. Da die Grünen zu ihrer Bindung an die SPD keine Alternativen sahen, war ihr Droh- und Innovationspotential gering. Der große Partner aber blieb unter einem gesellschaftspolitisch weitgehend desinteressierten Vorsitzenden im Zweifel auf Besitzstandswahrung fixiert. Der Kanzler hielt es mit seinem Mentor, Altbundesbundeskanzler Helmut Schmidt: „Wer Visionen hat, soll zum Augenarzt gehen." Tatsächlich müssen Pragmatismus und der ständige Blick auf die politische Stimmung weder ehrenrührig, noch zwangsläufig einer effektiven Politik abträglich sein. Anders sieht es in Zeiten des Umbruchs aus. Sie sind gekennzeichnet durch breite Ängste und Unsicherheiten in der Bevölkerung, da die abverlangten Reformopfer klar und spürbar sind, die künftigen Reformerträge aber ungewiss. Für den Einzelnen ist es zunächst rational, sich den Veränderungen zu verweigern, muss er doch befürchten, über Gebühr zur Kasse gebeten zu werden.

Dieses Reformdilemma kann durch politische Führung gelindert werden. Sie besteht darin, langfristige, über den Wahltag hinausreichende Orientierungen zu geben und aufzuzeigen, wie konkrete, auch schmerzhafte Einzelmaßnahmen sich zu einem Reformpaket bündeln, von dem mittelfristig die Mehrzahl der Bürger profitieren wird. Von einer solchen Überzeugungsarbeit war bei der Regierung Schröder bisher wenig zu spüren. Ein langfristiges gesellschaftspolitisches Ziel war hinter ihren rasch wechselnden Anstrengungen, jeweils aufbrechende Problematiken zu bearbeiten, nicht zu erkennen.

Mit seiner pragmatischen Orientierung und wahltaktischen Wendigkeit hat der Wahlkämpfer Schröder die Bundestagswahl 2002 noch einmal zu seinen Gunsten entscheiden können. Dies wurde dadurch begünstigt, dass auch Herausforderer Stoiber nicht mit einem echten Reformkonzept angetreten war.[13] Beide Kandidaten waren sich darin einig, der Bevölkerung nicht zuviel zuzumuten, um möglichst keine Wahlchancen einzubüßen. Schröder wie Stoiber haben es vermieden, für die Zukunftsfähigkeit des Landes notwendige Einschnitte klar anzusprechen und anzukündigen. Auf den Vorwurf mangelnder Reformbereitschaft entgegnete Stoiber: „Ich habe noch keine Massendemonstration erlebt mit Plakaten: Ich will vom Joch der sozialen Sicherungssysteme befreit werden."[14] Und der Kanzler erklärte im ersten „Fernseh-

12 Manfred G. Schmidt, Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9–10/90, S. 23–31.

13 Ausländische Stimmen sprachen von einem Wahlkampf Schroiber versus Schroiber, in: The Economist vom 21. 9. 2002.

14 So Stoiber in einem Interview, in: Die Zeit vom 25. 7. 2002.

duell“ während des Wahlkampfs auf die Frage, warum die arbeitsmarktpolitischen Reformkonzepte so spät unterbreitet worden seien, dass in diesem Land ohne großen Problemdruck nichts geschehe.

Da beide Kandidaten kein Zeichen gesellschaftspolitischer Führungsfähigkeit gesetzt haben, darf das Ergebnis der Bundestagswahl somit nicht als ein Plebiszit gegen Reformen verstanden werden – aber auch nicht als Votum dafür! Es dürfte wohl eher die Grundüberzeugung der Wähler gewesen sein, die Opposition könne die Probleme des Landes auch nicht besser als die bisherige Regierung lösen, welche Rot-Grün eine zweite Chance beschert hat.[15] Große Teile der Bevölkerung haben seit langem erkannt, dass Deutschland großen Reformbedarf hat. Andererseits ist die Bereitschaft, Einsparungen und geringere Sicherheit im persönlichen Bereich hinzunehmen – beim Gehalt, bei der Rente oder beim Kündigungsschutz –, begrenzt.[16] Dies ist angesichts des angedeuteten Reformdilemmas verständlich, noch dazu, wenn der Ruf nach mehr Reformen und Flexibilität überwiegend aus dem Mund wohlbestallter Professoren und hochdotierter Manager erschallt. Wer will unter diesen Umständen schon freiwillig mit dem Sparen bei sich selbst anfangen?

IV. Auswege aus dem Reformpatt?

Steigender Reformdruck führt nicht zwingend zu Reformen. Hölderlins schöner Satz, wo aber Gefahr ist, wachse das Rettende auch, gilt nicht für politische und soziale Systeme. Oft haben es sich ihre Akteure so eingerichtet, dass sich Beharrung mehr auszahlt als Veränderung. Ist mit obiger (Kurz-)Diagnose die Reformunfähigkeit Deutschlands besiegelt, die Lage aussichtslos? Es fällt nicht schwer, den Zynismus angesichts des derzeitigen Regierungshandelns in neue Dimensionen zu treiben, doch bliebe es dabei, wäre dies gleichzeitig das Eingeständnis, selbst nicht weiter zu wissen und auf das Bemühen um die Zukunftsgestaltung zu verzichten. Gegen diesen Reformfatalismus versuchen wir Stellung zu beziehen. Die Überlegungen stützen sich weniger auf die Hoffnung auf einsichtige Akteure, sondern mehr darauf, dass strukturelle Veränderungen – wie z. B. bei den Grundlagen des Parteienwettbewerbs – neue Reformchancen eröffnen.

Parteien reagieren in erster Linie auf reale oder drohende Wahlniederlagen. Die Beschränkungen, die vom Kampf um Wählerstimmen auf eine innovative Wirtschaftspolitik ausgehen, scheinen in der Bundesrepublik besonders groß.[17] Möglicherweise sind wir aber derzeit an einem Wendepunkt angelangt. Bei den jüngsten Wahlen wurden nicht unpopuläre Maßnahmen, sondern Tatenlosigkeit bestraft. Warnfried Dettling hat darauf hingewiesen, dass niemand den schon vor Niedersachsen und Hessen augenscheinlichen Niedergang der SPD als Quittung für zu viel Reformeifer interpretierte.[18] Der Kanzler steht mit dem Rücken zur Wand und könnte gerade aufgrund seiner Orientierung an kurzfristig erzielbaren Erfolgen versucht sein, sich hieraus mit einer Flucht nach vorn zu befreien. Dies würde bedeuten, die langwierige Konsenssuche mit den Interessengruppen vorläufig aufzugeben und sich demonstrativ an die Spitze der Reformstimmung zu setzen. Die Chancen stehen nicht schlecht, dass ein solcher Befreiungsversuch diesmal nicht an der föderalen Entscheidungsblockade scheitern würde. Denn auch die Union musste erkennen, dass ihr Bundestagswahlkampf nach dem Motto „Allen wohl und niemand wehe“ nicht belohnt wurde. Somit können *beide* Lager nicht länger sicher sein, dass schlaue Zurückhaltung mehr Wählerstimmen bringen wird als forcierter Reformeifer.

Während regierungsseitig vieles dafür spricht, dass die rot-grüne Koalition ihre Regierungsfähigkeit mittels Umsetzung von Reformen unter Beweis stellen muss, um zukünftig überhaupt noch Wahlchancen zu haben, stellt sich für die Union das alte „Dilemma der Opposition“[19] verändert dar: Einerseits muss sie befürchten, dass Zusammenarbeit mit der Regierung bei der Lösung lang anstehender Probleme die Popularität der Regierungsparteien steigert, weil die Wähler allgemein dazu neigen, Erfolge der Regierung zuzurechnen. Aber noch größer erscheint derzeit das Risiko, als Blockierer gebrandmarkt zu werden, wenn sie sich im Bundesrat Gesetzesvorhaben der Regierung

15 Vgl. Stefan Immerfall, Ist es die Wirtschaft, Dummkopf? Wirtschaftspolitische Kontroversen in der Bundestagswahl und wahrscheinliche Konsequenzen, in: PIN – Politik im Netz (www.politik-im-netz.com), 3. Jg., Ausgabe 17, Rubrik: national, November 2002.

16 Vgl. Bertram Eisenhauer, Du betrittst eine Welt, die der Schmerz regiert, in: FAZ Sonntagszeitung vom 1. 12. 2002; Klaus-Peter Schöppner, Deutschland bleibt eine große Baustelle. Die Bürger hoffen 2003 auf Reformen, in: Die Welt vom 7. 1. 2003.

17 Siehe die Beiträge von Reimut Zohlnhöfer und Siegfried F. Franke in dieser Beilage.

18 Vgl. Warnfried Dettling, Gezeitenwechsel zum Unpopulären? Der Unmut über Schröders SPD als Vorschein weit reichender Veränderungsbereitschaft, in: Die Welt vom 31. 1. 2003.

19 Siegfried F. Franke, (Ir)rationale Politik? Grundzüge und politische Anwendungen der Ökonomischen Theorie der Politik, Marburg 2000[2], S. 217.

verweigert. Unter dem faktischen Zwang zu einer Art großen Koalition könnte der Bundesrat ausnahmsweise nicht als Veto-Akteur, sondern als Verstärker für die Erweiterung des Reformkorridors auftreten. Vieles spricht dafür, dass sich mit dieser neuen Konstellation ein kurzes Zeitfenster für die erfolgreiche Umsetzung von Reformvorhaben eröffnet.

Hinzu kommt, dass jüngst gerade unter den Hochqualifizierten die Arbeitslosigkeit stark gestiegen ist. Diese Bevölkerungsgruppe verfügt über einen besseren Zugang zu den Massenmedien als Arbeiter und angelernte Kräfte. Deshalb ist zu erwarten, dass Arbeitslosigkeit in den Medien wieder mehr Beachtung finden und den Ruf nach Reformen verstärken wird. Eine neue Protestbereitschaft mittelständischer Unternehmer hat sogar die von Stoiber nicht für möglich gehaltenen Demonstrationen – mit mehreren tausend Teilnehmern – gegen Lohnnebenkosten, Steuerabgaben und Bürokratie Wahrheit werden lassen.[20] Ob die Veränderungen im politischen Kalkül der Parteien, in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit und in den Einstellungen von Teilen der Bevölkerung insgesamt ausreichen, um die oben beschriebenen „Fesselungskräfte“ zu überwinden, ist zu wünschen – darauf zu wetten, wäre nach wie vor mit hohem Risiko verbunden.

20 Vgl. Mittelstand macht seinem Ärger Luft, in: Stuttgarter Zeitung vom 8. 2. 2003.

Reimut Zohlnhöfer

Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik

Die Bundesrepublik Deutschland gilt in der Forschung über Staatstätigkeit in den entwickelten westlichen Demokratien als ein Land, in dem es besonders schwierig ist, weitreichende Reformen durchzusetzen. Semisouverän sei die Bundesrepublik gerade auch in der Innenpolitik wegen der Vielzahl an institutionellen Hemmnissen, so argumentierte ein amerikanischer Deutschlandkenner;[1] ja, es sei aufgrund des deutschen Institutionensystems gar fast unmöglich, nicht von einer formellen oder informellen Großen Koalition regiert zu werden, mit der Folge, dass allenfalls inkrementelle Reformen möglich werden – so der Befund eines führenden deutschen Staatstätigkeitsforschers.[2] Die empirische Evidenz gibt diesen Thesen wenigstens auf den ersten Blick Recht: Von wenigen sektoralen Ausnahmen abgesehen gelangen weder der christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl zwischen 1982 und 1998 noch der rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder, die 1998 die Regierungsgeschäfte übernahm, kohärente wirtschafts- und sozialpolitische Reformen, die als hinreichende Antworten auf die Herausforderungen aus Wiedervereinigung, Europäisierung und Globalisierung betrachtet werden könnten.[3]

In diesem Beitrag sollen diese institutionellen Hindernisse und ihre tatsächliche Wirkung auf den wirtschaftspolitischen Reformprozess ausführlicher diskutiert werden. Dabei soll unterschieden werden zwischen solchen Institutionen, die der Bundesregierung bestimmte Kompetenzen oder Ressourcen vorenthalten, die stattdessen von subnationalen, supranationalen oder anderen weisungsunabhängigen Institutionen ausgeübt werden, und solchen institutionellen Arrangements, die den Entscheidungsprozess auf Bundesebene strukturieren, also festlegen, ob die Zustimmung bestimmter Akteure notwendig ist, um Reformen durchzusetzen.[4]

I. Kompetenz- und Ressourcenverteilung und die Wirtschaftspolitik des Bundes

Die deutsche Bundesregierung muss ihre Kompetenzen und Ressourcen mit einer Vielzahl anderer Institutionen teilen. Zentral für den Staatsaufbau der Bundesrepublik ist dabei zunächst natürlich der Föderalismus, der den Bundesländern eigenständige Kompetenzen und Ressourcen einräumt. Zusätzlich sind dem Bund jedoch noch andere, wirtschaftspolitisch überaus bedeutende Kompetenzen vorenthalten, so in der Geld- und der Lohnpolitik. Darüber hinaus hat der Bund gerade im Bereich der Wirtschaftspolitik auch der Europäischen Gemeinschaft[5] in vielen Bereichen Kompetenzen übertragen. Die Einschränkungen, die durch das Fehlen dieser Kompetenzen für die Möglichkeit einer Bundesregierung entstehen, kohärente wirtschaftspolitische Reformen durchzusetzen, sollen in den folgenden Abschnitten diskutiert werden.

1. Die Politikverflechtung im deutschen Föderalismus

Eine wichtige Einschränkung der Fähigkeit deutscher Regierungen, weitgehende Kurswechsel zu vollziehen, stellt der Föderalismus dar. Die Politikwissenschaft charakterisiert den deutschen Föderalismus mit dem Begriff der „Politikverflechtung"[6]. Damit ist gemeint, dass die meisten öffentlichen Aufgaben nur in Zusammenarbeit

1 Vgl. Peter J. Katzenstein, Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987.

2 Vgl. Manfred G. Schmidt, Germany: The Grand Coalition State, in: Josep M. Colomer (Hrsg.), Political Institutions in Europe, London–New York 2002², S. 89.

3 Vgl. zur Ära Kohl Reimut Zohlnhöfer, Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998, Opladen 2001. Für eine Analyse der ersten rot-grünen Legislaturperiode vgl. Christoph Egle/Tobias Ostheim/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998–2002, Wiesbaden 2003.

4 Vgl. zu dieser Unterscheidung Reimut Zohlnhöfer, Der Einfluss von Parteien und Institutionen auf die Staatstätigkeit, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.), Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit, Opladen 2003, S. 60 ff.

5 Ich spreche im Folgenden einheitlich von Europäischer Gemeinschaft (EG), da die meisten hier interessierenden Regelungen im EG-Vertrag verankert sind.

6 Vgl. Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten (oder zwischen den Gliedstaaten untereinander) wahrgenommen werden können. Anders als die meisten übrigen Bundesstaaten ist der deutsche Föderalismus weniger durch die Verteilung der Aufgabenbereiche zwischen Bund und Gliedstaaten gekennzeichnet als durch „die funktionale Differenzierung nach Kompetenzarten“[7]. Während dem Bund bis auf wenige Ausnahmebereiche (Bildung, Medien, Polizei) die Gesetzgebungskompetenz übertragen ist, obliegt den Ländern und Gemeinden weitgehend die Verwaltung. Zwar kann in Einzelfällen auch die Tatsache, dass die Bundesländer über eigenständige Gesetzgebungskompetenzen verfügen, ein Hindernis für die Politik des Bundes darstellen, doch ist insgesamt festzuhalten, dass kohärente wirtschaftspolitische Reformen einer Bundesregierung nicht an mangelnden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes scheitern werden. Wesentlich bedeutender ist, dass die Regierungen der Bundesländer unmittelbarer und entscheidender als Gliedstaaten in anderen föderalen Systemen Einfluss auf die Politik des Bundes selbst nehmen können, nämlich über den Bundesrat. Die Hemmnisse, die aus der starken Rolle der Länderkammer in der Bundesrepublik folgen, werden jedoch erst weiter unten im Zusammenhang mit dem Willensbildungsprozess auf Bundesebene behandelt.

Wichtiger als die Gesetzgebungs- und auch die Verwaltungskompetenz der Länder ist jedoch die Ressourcenverteilung innerhalb des deutschen Bundesstaates. Der Anteil des Bundes am Gesamtsteueraufkommen lag im Jahr 2000 nur bei 42,5 Prozent,[8] sein Anteil an den öffentlichen Investitionen liegt noch erheblich darunter.[9] Dies hat gravierende Folgen für die Möglichkeit einer beschäftigungsorientierten Finanzpolitik. So antwortete die sozialdemokratisch geführte Bundesregierung in den siebziger Jahren nicht wie einige andere europäische Länder mit einer erheblichen Ausweitung der Staatsausgaben auf die erste Ölpreiskrise, weil der Bund alleine kurzfristig keine hinreichend große Nachfrageausweitung erreichen konnte, eine Koordinierung der Finanzpolitiken von Bund und Ländern jedoch zeitaufwendig und – aufgrund unterschiedlicher Eigeninteressen der Gebietskörperschaften und der unterschiedlichen parteipolitischen Zusammensetzungen der Landesregierungen – schwierig war.[10] Allerdings ist eine fiskalische Nachfrageausweitung in einem einzelnen Land mit zunehmender ökonomischer Integration ohnehin immer weniger wirksam, weil ein wachsender Anteil der staatlich induzierten zusätzlichen Nachfrage ins Ausland abfließt. Insofern ist die Erschwerung einer keynesianisch inspirierten Politik durch die bundesstaatliche Ressourcenverteilung heute weniger bedeutend als in den siebziger Jahren, als diese Strategie wenigstens von den weltwirtschaftlichen Gegebenheiten her noch erfolgversprechender war.

Doch der deutsche Föderalismus hat noch eine weitere Konsequenz für die Staatstätigkeit hierzulande, die vor allem deutlich wird, wenn man den Parteienwettbewerb in die Überlegungen einbezieht. Der Parteienwettbewerb auf Bundesebene besitzt nämlich auch für die Landesebene eine erhebliche Bedeutung, so dass Landtagswahlen häufig als Stimmungstests für die jeweilige Bundesregierung betrachtet werden. Hinzu kommt, dass Landtagswahlen unmittelbar über die Zusammensetzung des Bundesrates entscheiden, der seinerseits wiederum großen Einfluss auf die Durchsetzbarkeit künftiger Reformen hat. Aus beiden Gründen wird die Bundesregierung bestrebt sein, bei Landtagswahlen möglichst gut abzuschneiden. Da die Termine der Landtagswahlen aber über die gesamte Legislaturperiode des Bundestages verteilt sind, stehen die Parteien fast permanent im Wahlkampf. Daher ist davon auszugehen, dass die Beschränkungen, die vom Kampf um Wählerstimmen auf die Wirtschaftspolitik ausgehen,[11] in der Bundesrepublik besonders groß sind, da unpopuläre Maßnahmen binnen kürzester Zeit auf Länderebene bestraft werden können, wie etwa die jüngsten Wahlniederlagen der SPD in Hessen und Niedersachsen als Reaktion auf die Steuer- und Abgabenerhöhungen der Bundesregierung zeigen.

2. Lohnpolitik und Tarifautonomie

Die Bundesregierung muss ihre Kompetenzen aber nicht nur mit den Ländern teilen. Bestimmte Politikfelder sind mehr oder weniger exklusiv anderen Entscheidungsträgern übertragen, auf die die Regierung kaum Einfluss nehmen kann. Zu nennen sind hier die Lohn- und die Geldpolitik. Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes gewährleistet die Koalitionsfreiheit, also das Recht, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirt-

7 Klaus von Beyme, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999[9], S. 380.

8 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Bund-Länder-Finanzbeziehungen auf der Grundlage der geltenden Finanzverfassungsordnung, Berlin 2002[4], S. 14.

9 In der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung lag der Anteil der Ausgaben des Bundes für Bruttoinvestitionen an den öffentlichen Bruttoinvestitionen im Jahr 2001 lediglich bei 18,2 Prozent. Den Hauptteil der öffentlichen Investitionen nehmen die Gemeinden vor.

10 Vgl. Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt-New York 1987; vgl. auch Manfred G. Schmidt, Die Politik des mittleren Weges. Besonderheiten der Staatstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9–10/90, S. 28.

11 Vgl. hierzu R. Zohlnhöfer (Anm. 4), S. 50 ff.

schaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden", womit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Tarifautonomie in einem Kernbereich geschützt ist.[12] Das heißt insbesondere, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in eigener Verantwortung und ohne staatliche Intervention die Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen aushandeln dürfen; insbesondere die Lohnpolitik kann daher von der Bundesregierung nicht kontrolliert werden.

Dieses Arrangement ist folgenreich: In Tarifverhandlungen wird einerseits über die Verteilung des größten Teils des Volkseinkommens, andererseits aber auch über die Entlohnung für Arbeit, und damit den wichtigsten Kostenfaktor, entschieden. Ihr Ausgang hat daher erheblichen Einfluss auf die Möglichkeiten, bestimmte wirtschaftspolitische Ziele, nicht zuletzt Vollbeschäftigung, zu erreichen. Viele Ökonomen argumentieren, dass die Tarifautonomie systematisch zu überhöhten Lohnabschlüssen und in deren Folge zu Arbeitslosigkeit führe.[13] Insofern fehlt der Bundesregierung mit der Lohnpolitik also ein ganz wesentliches Instrument, um ihre wirtschaftspolitischen Ziele erreichen zu können.

Es hat in der Geschichte der Bundesrepublik jedoch immer wieder Versuche gegeben, die Sozialpartner einzubinden und so auch auf die Lohnpolitik einzuwirken. Das gilt etwa für die „Konzertierte Aktion", die erstmals 1967 zusammentrat und auf eine Abstimmung des wirtschaftspolitischen Handelns von Regierung und Sozialpartnern zielte. Dabei wurde zunächst vergleichsweise erfolgreich eine zurückhaltende Lohnpolitik gegen aktive Arbeitsmarktpolitik und vollbeschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik „getauscht".[14] Allerdings verlor die „Konzertierte Aktion" schon zu Beginn der siebziger Jahre an Bedeutung und endete schließlich 1977 mit dem Austritt der Gewerkschaften. Neuerliche Versuche einer gesamtwirtschaftlichen Koordinierung wurden erst in den neunziger Jahren gemacht. Das erste „Bündnis für Arbeit" unter der christlich-liberalen Koalition scheiterte 1996 nach wenigen Monaten, weil die Gewerkschaften aus Protest gegen eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen der Bundesregierung ihre Mitarbeit beendeten, ohne dass bis zu diesem Zeitpunkt schon substanzielle Erfolge erzielt worden wären. Der Neuauflage des „Bündnisses für Arbeit" unter der rot-grünen Bundesregierung seit 1998 war zwar ein deutlich längeres Leben beschieden als seinem Vorgänger; doch konnte mit diesen Konzertierungsbemühungen auch schon vor ihrem Scheitern im März 2003 keine Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Bundesregierung im Bereich der Lohnpolitik erreicht werden, weil die Gewerkschaften eine Thematisierung der Tarifpolitik im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit" strikt ablehnten und sich mit dieser Position durchsetzen konnten.[15] Daher erscheint es auch für die Zukunft als nur wenig wahrscheinlich, dass es der Bundesregierung gelingen wird, nennenswerten Einfluss auf die Lohnpolitik zu nehmen.

3. Die Unabhängigkeit der Bundesbank und die Währungsunion

Doch die Bundesregierung muss nicht nur auf die Beeinflussung der Lohnpolitik verzichten, auch die Geldpolitik, und damit ein weiterer zentraler Parameter staatlicher Wirtschaftspolitik, ist ihrem Zugriff entzogen. Die rechtliche und politische Unabhängigkeit der Bundesbank war im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch, und als ihr zentrales Ziel war die „Sicherung der Währung" im Bundesbankgesetz verankert – ein Ziel, das die Bundesbank so erfolgreich verfolgte, dass Deutschland zwischen 1965 und 2000 das Land mit der niedrigsten Inflationsrate in der OECD war.[16] Zwar sollte die Bundesbank „unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung" unterstützen (§ 12 Bundesbankgesetz), doch konnte die Bundesregierung diese Unterstützung ihrer Politik durch die Bundesbank nicht erzwingen. Dies führte wiederholt zu erheblichen Konflikten zwischen beiden Entscheidungsträgern, bei denen sich meist die Bundesbank durchsetzen konnte, die es so der Bundesregierung mitunter unmöglich machte, ihre eigenen Ziele zu erreichen. So kam es beispielsweise als Reaktion auf die erste Ölpreiskrise zu einer Konfrontation zwischen einer restriktiven Geld- und einer expansiven Lohnpolitik, die zu erheblichen Beschäftigungsverlusten führte, ohne dass die Bundesregierung hier auf einer der beiden Seiten hätte eingreifen können.[17] Auch später kam es immer wieder zu Spannungen zwischen Bundesregierung

12 Vgl. Horst Konzen, Die Tarifautonomie zwischen Akzeptanz und Kritik, in: Werner Zohlnhöfer (Hrsg.), Die Tarifautonomie auf dem Prüfstand, Berlin 1996, S. 28 f.

13 Vgl. z.B. Wernhard Möschel, Tarifautonomie – ein überholtes Ordnungsmodell?, in: W. Zohlnhöfer (Anm. 12), S. 11–16.

14 Vgl. zur „Konzertierten Aktion" etwa Bernhard Weßels, Die deutsche Variante des Korporatismus, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 95 f., sowie F.W. Scharpf (Anm. 10), S. 153 ff.

15 Vgl. als Überblicke zum „Bündnis für Arbeit" Rolf G. Heinze, Das „Bündnis für Arbeit" – Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung?, in: C. Egle/T. Ostheim/R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 137–161.

16 Vgl. Andreas Busch, Die politische Ökonomie der Inflation, in: H. Obinger/U. Wagschal/B. Kittel (Anm. 4).

17 Vgl. F.W. Scharpf (Anm. 10), S. 168 ff.

und Bundesbank.[18] So zwang die Bundesbank Anfang der neunziger Jahre die Bundesregierung mit einer Hochzinspolitik zur Haushaltskonsolidierung, und sie widersetzte sich Ende 1998 erfolgreich den Forderungen von Finanzminister Lafontaine nach einer Zinssenkung.[19]

Ihre Unabhängigkeit hat die Bundesbank am 1. Januar 1999 eingebüßt, da sie nun vollständig in das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) integriert ist. Die Möglichkeiten der Bundesregierung, die Geldpolitik zu beeinflussen, sind durch diesen Übergang aber keineswegs gestiegen: Die rechtliche Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank und des ESZB ist eher noch größer als die der Bundesbank, und die Geldpolitik muss sich nun an den Bedürfnissen des gesamten Euro-Raumes und nicht allein an denen der Bundesrepublik orientieren. Daher ist festzuhalten, dass die Bundesregierung auf eine eigenständige Geldpolitik auch in Zukunft wird verzichten müssen.

4. Die Bedeutung der Europäischen Integration

Das Beispiel der Europäischen Währungsunion macht bereits darauf aufmerksam, dass die Bundesrepublik einen Teil ihrer Kompetenzen an die supranationale Ebene der Europäischen Gemeinschaft abgegeben hat. Gerade im Rahmen des Binnenmarktprojektes und der Vorbereitung der Währungsunion betraf dies auch Teilbereiche der Wirtschaftspolitik. Die Bedeutung der EG lässt sich beispielsweise daran verdeutlichen, dass der Anteil europäischer Impulse an der Gesetzgebung des Bundestages schon in der 10. bis 12. Legislaturperiode (1983–1994) im Bereich der Wirtschaftspolitik rund 15 Prozent, in der Finanzpolitik sogar zwischen 20 und 25 Prozent betrug.[20] Insbesondere die Liberalisierung vieler vormals stark regulierter staatsnaher Sektoren, etwa der Telekommunikation und der Post sowie der Verkehrs-, Energie- und Finanzmärkte, geht auf EG-Richtlinien zurück, die anschließend von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden mussten.[21]

Zu beachten ist zwar, dass die meisten Regulierungsentscheidungen vom Ministerrat getroffen werden, die Regierungen also die Möglichkeit besitzen, die einschlägigen Entscheidungen zu beeinflussen; doch sollte in diesem Zusammenhang zum einen die Rolle der Europäischen Kommission nicht unterschätzt werden, die durchaus in der Lage war, Liberalisierungsprojekte auch gegen anfänglichen Widerstand einzelner oder auch mehrerer Mitgliedstaaten durchzusetzen,[22] zum anderen kann in vielen der fraglichen Bereiche mit Mehrheit im Ministerrat entschieden werden, sodass ein Land allein zumindest formell kein Veto mehr besitzt.

Als weitere potenziell wichtige Einschränkungen des nationalstaatlichen Handlungskorridors können die die Europäische Währungsunion begleitenden fiskalischen Regelungen gelten. So schmälerte das fiskalische Konvergenzkriterium des Maastrichter Vertrages[23] die haushaltspolitische Bewegungsfreiheit der Bundesregierung merklich und zwang Mitte der neunziger Jahre zu punktuellen Sparanstrengungen. Durch den 1997 beschlossenen Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde der Versuch unternommen, diese Einschränkung stärker zu institutionalisieren, was den Druck auf die Regierungen der Mitgliedstaaten zusätzlich erhöhen sollte, eine orthodoxe Finanzpolitik zu betreiben. Bei Verletzung des Paktes kann der Ministerrat Sanktionen bis hin zu einer Geldbuße in Höhe von maximal 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts verhängen.[24] Gleichwohl deuten die ersten Erfahrungen der rot-grünen Bundesregierung mit dem Funktionieren des Stabilitätspaktes darauf hin, dass seine Wirkung (noch) ausgesprochen bescheiden geblieben ist. Die finanzpolitische Frühwarnung („Blauer Brief“) vom Februar 2002 kam wegen des Widerstandes der Bundesregierung nicht zustande, und der Pakt konnte auch nicht verhindern, dass Deutschland im Jahr 2002 das Defizitkriterium deutlich verfehlte.[25] Es bleibt abzuwarten, ob die Einleitung eines formellen Defizitverfahrens gegen die Bundesrepublik dem Stabilitätspakt zu erhöhter Wirksamkeit verhelfen kann.

II. Vetospieler im Entscheidungsprozess

Während im vorangegangenen Abschnitt diskutiert wurde, in welchen Bereichen einer Bundesregie-

18 Vgl. als Überblick Uwe Wagschal, Parteien, Wahlen und die Unabhängigkeit der Bundesbank, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001), S. 590 ff.

19 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, Rot-grüne Finanzpolitik in Deutschland zwischen traditioneller Sozialdemokratie und neuer Mitte, in: C. Egle/T. Ostheim/R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 209 f.

20 Vgl. Annette Elisabeth Töller, Europapolitik im Bundestag, Frankfurt/M. u. a. 1995, S. 47.

21 Vgl. R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 167 und 359 f.

22 Vgl. Susanne K. Schmidt, Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission, Frankfurt/M.–New York 1998.

23 Das Haushaltsdefizit eines Staates durfte im Referenzjahr (1997) nicht über 3 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) liegen, der Schuldenstand nicht über 60 Prozent des BIP.

24 Vgl. ausführlicher Hans-Hermann Hartwich, Der EU-Stabilitätspakt in der Krise – ein Lehrstück für Europa, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 51 (2002), S. 447–461.

25 Vgl. hierzu ausführlicher R. Zohlnhöfer (Anm. 19), S. 210 ff.

rung bestimmte Kompetenzen oder Ressourcen vorenthalten sind, geht es nun darum, den Entscheidungsprozess auf Bundesebene zu analysieren. Wer kann Entscheidungen beeinflussen und verhindern, inwieweit wird dadurch eine kohärente Wirtschaftspolitik erschwert oder gar unmöglich gemacht? Im Anschluss an den Politikwissenschaftler George Tsebelis lassen sich Akteure, deren Zustimmung zu einer Veränderung des (gesetzlichen) Status quo notwendig ist, als Vetospieler verstehen.[26] Daher müssen im Folgenden die Notwendigkeit der Bildung von Regierungskoalition, der Bundesrat und das Bundesverfassungsgericht als solche Vetospieler untersucht werden.

1. Das Wahlrecht und die Notwendigkeit der Koalitionsbildung

Die Bildung von Koalitionsregierungen ist nicht unmittelbarer Bestandteil eines Institutionensystems. Allerdings steigt die Wahrscheinlichkeit, dass zur Bildung einer Regierung mehrere Parteien zusammenfinden müssen, mit der Anwendung eines Verhältniswahlsystems, das wesentlich weniger stark konzentrierende Effekte auf das Parteiensystem ausübt als ein Mehrheitswahlsystem.[27] In der Tat ist es in Deutschland nur der CDU/CSU in den fünfziger Jahren gelungen, die absolute Mehrheit der Mandate im Bundestag zu gewinnen. Mit der stärkeren Fragmentierung des Parteiensystems seit den achtziger Jahren sind absolute Mandatsmehrheiten für eine Partei eher noch unwahrscheinlicher geworden. Insofern trägt das Wahlsystem wenigstens indirekt zur Notwendigkeit bei, Koalitionsregierungen zu bilden. Das heißt aber, dass es in der Regel keiner Partei möglich ist, ihre wirtschaftspolitischen Reformvorstellungen vollständig umzusetzen, weil sie dazu die Zustimmung ihres Koalitionspartners benötigt, der häufig andere programmatische Vorstellungen und eine andere Wählerklientel zu bedienen hat. Insofern kann die Notwendigkeit zur Bildung von Koalitionen ein erhebliches Hindernis bei der Durchsetzung kohärenter wirtschaftspolitischer Reformen sein.

Als Paradebeispiel für diese These können sicherlich die letzten Jahre der sozial-liberalen Koalition dienen, als nämlich die wirtschaftspolitischen Vorstellungen der SPD, die vor allem auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit drang, und der FDP, der es vornehmlich um eine Konsolidierung des Bundeshaushalts ging, zunehmend auseinander drifteten.[28] Für das Ausbleiben weiter reichender angebotsorientierter Reformen der Regierungen Kohl ist dagegen kaum die FDP verantwortlich zu machen, die im Gegenteil stets für einschneidendere Reformen warb. Das Fehlen eines längerfristigen Konzepts in der Wirtschaftspolitik der rotgrünen Koalition wird man erst recht nicht auf den Einfluss von Bündnis 90/Die Grünen zurückführen können, da der kleine Koalitionspartner die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik seit 1998 weitestgehend der SPD überließ, die auch alle einschlägigen Ministerien besetzen konnte. Insofern kann wenigstens für die Wirtschaftspolitik der letzten 20 Jahre nicht davon gesprochen werden, dass die Rücksichtnahme auf die jeweiligen kleinen Koalitionspartner CDU/CSU und SPD davon abgehalten hätte, kohärente wirtschaftspolitische Reformkonzeptionen umzusetzen. Vielmehr taten sich die großen Parteien selbst überaus schwer, sich intern und im Hinblick auf mögliche Reaktionen der Wähler zu größeren wirtschaftspolitischen Reformen durchzuringen.

2. Der Bundesrat als Reformbremse?

Obwohl der Bundesrat formal keine zweite Parlamentskammer ist, spielt er bei der Gesetzgebung insbesondere dann eine wichtige Rolle, wenn ein Gesetz zustimmungspflichtig ist, was bei 55–60 Prozent der Vorlagen der Fall ist. Von besonderer Bedeutung im Zusammenhang mit der Durchsetzung kohärenter Wirtschaftspolitik ist dabei vor allem die parteipolitische Zusammensetzung der Länderkammer. Zwar lässt sich auch bei übereinstimmenden Mehrheiten in beiden Kammern häufig ein Einfluss des Bundesrates auf wichtige Reformen feststellen, soweit damit nämlich unmittelbar Länderinteressen verbunden sind, sodass der Bundesrat also selbst in dieser Konstellation ein gewisses Reformhindernis für kohärente Reformen darstellt.[29] Dennoch kann die Bundesregierung in solchen Situationen meist darauf vertrauen, dass die Grundkonzeption ihrer Reformen nicht in Frage gestellt wird.

Anders verhält es sich, wenn eine Bundesregierung über keine eigene Mehrheit ihr parteipolitisch nahe stehender Landesregierungen im Bundesrat verfügt – eine Konstellation, wie sie in 67,2 Prozent der Zeit zwischen 1949 und 2000 vor-

26 Vgl. George Tsebelis, Veto Players. How Political Institutions Work, New York–Princeton 2002.

27 Vgl. Dieter Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2000³.

28 Vgl. F.W. Scharpf (Anm. 10), S. 193 ff.

29 So setzte beispielsweise der damalige Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, Änderungen an der Ökosteuerreform durch, um das Braunkohleprojekt Garzweiler II gegen hocheffiziente Gas- und Dampfturbinen-Kraftwerke, die durch die Reform begünstigt werden sollten, zu verteidigen (vgl. Joachim Raschke, Die Zukunft der Grünen, Frankfurt/M.–New York 2001, S. 228 f.). Ähnliche Beispiele lassen sich auch für die Wirtschaftspolitik der achtziger Jahre, etwa in der Steuerpolitik und bei der Postreform I, anführen, vgl. R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 172 f.

herrschte.[30] In diesem Fall ist in aller Regel mit erheblich größeren Konzessionen an den Bundesrat zu rechnen als im Fall übereinstimmender Mehrheiten. Der Verlust einer eigenen „Regierungsmehrheit“ im Bundesrat ist aber nicht mit dem Entstehen einer Mehrheit für die Länder gleichzusetzen, die der Opposition nahe stehen. Vielmehr gibt es nicht selten Konstellationen, in denen die Stimmen „gemischt“ regierter Länder entscheidend sind, also solcher Länder, die von Koalitionen regiert werden, deren einer Partner zur Regierungskoalition auf Bundesebene gehört, während der andere auf Bundesebene in der Opposition ist. Solange solche „gemischt“ regierten Länder über die entscheidenden Stimmen im Bundesrat verfügen, besteht für die Bundesregierung immerhin noch die Möglichkeit, diese Länder für die Zustimmung zu wichtigen Reformprojekten der Regierung zu gewinnen, ohne die Forderungen der Oppositionsparteien insgesamt erfüllen zu müssen. So sicherte sich beispielsweise die rotgrüne Bundesregierung 2000 und 2001 die Zustimmung der seinerzeit entscheidenden „gemischten“ Länder für ihre Steuer- und Rentenreformen, indem sie auf einzelne Forderungen dieser Länder, die häufig nur begrenzt mit dem eigentlich in Frage stehenden Projekt zu tun hatten, einging.[31] Gerade der Regierung unter Gerhard Schröder gelang es auf diese Weise, wichtige Reformprojekte ohne allzu große Konzessionen an die CDU/CSU durchzusetzen.

Wenn jedoch, wie zwischen 1972 und 1982 sowie zwischen 1996 und 1998 und seit 2002, die eindeutig der Opposition nahe stehenden Länder die Mehrheit im Bundesrat besitzen, wird es für jede Bundesregierung schwer, ihre eigenen wirtschaftspolitischen Konzeptionen durchzusetzen. Im günstigsten Fall werden Kompromisse erreicht, die jedoch häufig die Reichweite einer Reform abschwächen und insofern der Umsetzung kohärenter Wirtschaftspolitik entgegenstehen. Unter ungünstigeren Umständen – insbesondere, wenn mindestens eine Seite hofft, sich durch eine Nicht-Einigung eine bessere Position im Wettbewerb um Wählerstimmen zu verschaffen – kann es in einer solchen Konstellation auch zu einer Blockade von Reformen kommen, wie sie etwa in Bezug auf die Steuerreformpläne der letzten Kohl-Regierung zu beobachten war.

Allerdings sollte die Blockadegefahr nicht dramatisiert werden: Die Parlamentsstatistik weist für die 13. Legislaturperiode (1994–1998) gerade einmal zehn Gesetze aus, die wegen Versagung der Zustimmung des Bundesrates nicht verkündet wurden, für die 14. Wahlperiode waren es sogar nur sieben.[32] In der Mehrzahl der Fälle wird entweder eine Einigung im Vermittlungsausschuss gefunden oder die Bundesregierung findet alternative Wege, den Bundesrat zu „umspielen“. Der wichtigste Weg, zentrale Regelungen umstrittener Reformen gegen den Bundesrat durchzusetzen, besteht in der Aufspaltung der Gesetze in zustimmungspflichtige und zustimmungsfreie Teile oder im Verzicht auf einzelne Regelungen, welche die Zustimmungsbedürftigkeit begründen. Dies erlaubt es der Regierung häufig, die wichtigsten Teile ihrer Reformen auch ohne eine Einigung mit der Länderkammer durchzusetzen, weil der Bundestag einen Einspruch des Bundesrates bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen überstimmen kann. Die rot-grüne Koalition beschritt diesen Weg beispielsweise bei der Renten- und der Gesundheitsreform sowie beim Sparpaket von 1999,[33] aber auch ihre Vorgängerinnen gingen regelmäßig diesen Weg. Obwohl auf diese Weise gewisse Flexibilitätsreserven im politischen System der Bundesrepublik existieren, kann der Bundesrat durch die Notwendigkeit von Kompromissen oder des Verzichts auf bestimmte Regelungen ein wichtiges Hindernis bei der Durchsetzung kohärenter wirtschaftspolitischer Reformprojekte darstellen.

3. Das Bundesverfassungsgericht und die Wirtschaftspolitik

Anders als Koalitionsparteien und der Bundesrat kann das Bundesverfassungsgericht wirtschaftspolitische Reformen nicht während der Beratungen beeinflussen. Es kann auch nicht von sich aus tätig werden, und es kann Gesetze nur einer verfassungsrechtlichen Prüfung unterziehen, nicht jedoch ihre Zweckmäßigkeit und Wünschbarkeit kontrollieren. Dennoch gehen seine Kompetenzen „über alle vergleichbaren Systeme der Verfassungsgerichtsbarkeit hinaus“[34], sodass es durchaus als potenzielles Hemmnis kohärenter Wirtschaftspolitik wirken kann. Das Gericht erklärte zwischen 1951 und 1990 35 Gesetze aus dem Bereich der Steuer- und Finanzpolitik, zwölf aus dem Bereich der Wirtschaftspolitik und sechs aus dem Bereich der Arbeitsmarktpolitik für nichtig oder

30 Zahlen nach Uwe Wagschal, Der Parteienstaat der Bundesrepublik Deutschland. Parteipolitische Zusammensetzung seiner Schlüsselinstitutionen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 32 (2001), S. 872 f.

31 Ausführlicher hierzu Wolfgang Merkel, Institutionen und Reformpolitik: Drei Fallstudien zur Vetospieler-Theorie, in: C. Egle/T. Ostheim/R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 171 ff. und 175 ff.

32 Vgl. Gebhard Ziller, Die Gesetzgebungsarbeit im Spiegel der Zahlen, in: Das Parlament vom 20.1. 2003, S. 3.

33 Vgl. Reimut Zohlnhöfer, Rot-grüne Regierungspolitik in Deutschland 1998–2002. Versuch einer Zwischenbilanz, in: C. Egle/T. Ostheim/R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 411.

34 K. v. Beyme (Anm. 7), S. 405.

mit dem Grundgesetz unvereinbar.[35] In den neunziger Jahren ist es insbesondere in der Steuerpolitik aktiv geworden und hat hier maßgebliche Spuren hinterlassen: So wurden beispielsweise die Freistellung des steuerlichen Existenzminimums, die Abschaffung der Vermögensteuer oder die Wiedereinführung der Zinsabschlagsteuer vom Bundesverfassungsgericht erzwungen; dadurch wurden zentrale finanzpolitische Weichenstellungen präjudiziert, der Handlungsspielraum des Gesetzgebers erheblich eingeschränkt.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass nicht allein die Anzahl der Entscheidungen, in denen das Gericht Gesetze verwirft, ausschlaggebend ist; vielmehr scheint bereits die Möglichkeit eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht so etwas wie vorauseilenden Gehorsam des Gesetzgebers zu erzwingen. Die Neigung, völlig neue Politiken auszuprobieren, dürfte zumindest beeinträchtigt werden, wenn hier die Gefahr als besonders groß eingeschätzt wird, vor dem Verfassungsgericht zu scheitern; dies kann einer „eingebauten Handlungsbremse“ gleichkommen, die zu Entscheidungsschwäche und Innovationsscheu führt.[36] Tatsächlich zeigte sich, dass beispielsweise bei den meisten wirtschaftspolitischen Schlüsselentscheidungen der Ära Kohl die Frage der Verfassungskonformität eine wichtige Rolle spielte und zum Teil sogar eigenständiger Gegenstand eines Hearings oder tatsächlich eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht war.[37] Insofern kann das Verfassungsgericht zu Recht als ein weiteres Hindernis für die Durchsetzbarkeit größerer wirtschaftspolitischer Reformen gesehen werden, wenngleich es zuweilen auch als „Reformerzwinger“ wirkt und auf diese Weise eine mögliche Reformblockade verhindert.

III. Ausblick

Die vorangegangenen Ausführungen haben gezeigt, dass die Durchsetzung kohärenter wirtschaftspolitischer Reformen für eine deutsche Bundesregierung nicht einfach ist. Sie ist weit davon entfernt, alle wirtschaftspolitischen Instrumente kontrollieren zu können: Geld- und Lohnpolitik sind ihrem Einfluss vollständig entzogen, die Steuern muss sie mit Ländern und Gemeinden teilen, und in vielen Fällen muss sie zudem wirtschaftspolitischen Vorgaben der EG genügen. Doch auch in den Bereichen, für die der Bund die Kompetenzen besitzt, müssen oft Kompromisse unter Koalitionspartnern und nicht selten auch mit der Opposition – wenn diese nämlich eine Mehrheit im Bundesrat kontrolliert – geschlossen werden, die dann zuweilen gar noch Gefahr laufen, vom Verfassungsgericht abgelehnt zu werden.

Es ist notwendig, sich diese institutionellen Hemmnisse vor Augen zu führen, um die wirtschaftspolitischen Leistungen verschiedener Bundesregierungen fair bewerten zu können. Gleichwohl determinieren Institutionen die Wirtschaftspolitik nicht; weder erzwingen sie per se Reformstau noch sind sie stets für die mangelnde Kohärenz wirtschaftspolitischer Reformen verantwortlich. Dass der christlich-liberalen Koalition unter Helmut Kohl in den achtziger Jahren kein größerer wirtschaftspolitischer Kurswechsel gelang und auch die rot-grüne Bundesregierung nach 1998 alles andere als kohärente wirtschaftspolitische Reformen zustande brachte, war weit mehr innerparteilichen Auseinandersetzungen und dem Fehlen eines wirtschaftspolitischen Konzepts in der großen Regierungspartei sowie der Sorge vor der negativen Sanktionierung unpopulärer Reformen durch die Wähler geschuldet als den institutionellen Reformhindernissen des politischen Systems der Bundesrepublik.

Daher muss die aktuelle Situation, in der sich die rot-grüne Bundesregierung einer Mehrheit unionsregierter Länder im Bundesrat gegenübersieht, auch nicht unter allen Umständen zu einer vollständigen Reformblockade in der Wirtschaftspolitik führen. Für den „Modernisiererflügel“ der SPD und die Teile der Grünen, die für stärker angebotsorientierte wirtschaftspolitische Reformen eintreten, bietet die derzeitige Bundesratskonstellation sogar eine Chance: Der Verweis auf die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat könnte weiter reichende Reformen auch innerhalb der SPD und gegen die Gewerkschaften durchsetzbar machen, und die Kooperation zwischen den beiden Volksparteien würde den Parteienwettbewerb bereichsweise suspendieren, da beide Seiten Verantwortung für möglicherweise unpopuläre Veränderungen übernehmen müssten. Insofern birgt die Vielzahl institutioneller Schranken gegen die einfache Herrschaft der Parlamentsmehrheit durchaus auch Chancen.

35 Zahlen nach Christine Landfried, The Judicialization of Politics in Germany, in: International Political Science Review, 15 (1994), S. 114.

36 So der Befund bei Heidrun Abromeit, Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns, in: Politische Vierteljahresschrift, 36 (1995), S. 60.

37 Vgl. R. Zohlnhöfer (Anm. 3), S. 38.

Christine Trampusch

Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte

Bei der Analyse von Strukturproblemen auf dem deutschen Arbeitsmarkt darf sicherlich nicht die Sondersituation übersehen werden, die durch die deutsche Wiedervereinigung entstanden ist. Trotz dieser Tatsache wird in der aktuellen Debatte über die Ursachen der Probleme auf dem Arbeitsmarkt auch auf dessen institutionelles Gefüge verwiesen. Der Anstieg und die Persistenz der Arbeitslosigkeit, die Kritik der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände an der Regulierungsdichte im deutschen Arbeits- und Sozialrecht sowie die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge haben in letzter Zeit die parteipolitische Debatte über diesen Ursachenkomplex sehr stark angeheizt.

Ausgehend von den Arbeitsmarktproblemen, die mit dem institutionellen Gefüge des Arbeitsmarktes zusammenhängen, wird im folgenden Beitrag danach gefragt, welche Lösungskonzepte die Parteien und Bundestagsfraktionen anbieten und inwieweit die Durchführbarkeit von Strukturreformen durch die institutionellen Rahmenbedingungen des Politikprozesses beeinflusst wird.

Hinsichtlich der institutionell bedingten Strukturprobleme wird dabei auf die sozialstaatliche Finanzverfassung, auf die durch das Arbeits- und Sozialrecht sowie durch den Lohnfindungsprozess bedingten Arbeitsmarktrigiditäten und auf Strukturprobleme der Bundesanstalt für Arbeit und der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik eingegangen. Ein Blick in die Konzepte der Parteien und Bundestagsfraktionen zeigt, dass vor allem die Regierungsfraktionen nur wenig systematische Vorschläge dafür entwickeln, wie diese Strukturprobleme gelöst werden können. Die Frage der politischen Handlungsfähigkeit hinsichtlich der Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt entscheidet sich jedoch nicht nur an parteipolitischen Programmen, sondern ebenso an den institutionellen Rahmenbedingungen der politischen Willensbildung. Diesbezüglich verweist der Beitrag nicht nur auf föderale Konfliktlinien und die institutionalisierte Einbindung der Tarif- und Sozialpartner, sondern ebenso auf Faktoren, die die politische Handlungsfähigkeit der Bundesregierung selbst betreffen, und darauf, dass auch Gerichte und deren Rechtsprechung den Reformpfad beeinflussen können.

I. Wo liegen die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt?

Neben den im internationalen Vergleich niedrigen Beschäftigungsquoten für ältere Arbeitnehmer, Frauen und gering Qualifizierte besteht die Problemlage auf dem deutschen Arbeitsmarkt vor allem darin, dass in den letzten Jahren die Arbeitslosigkeit nicht nur angestiegen ist, sondern sich auch verfestigt hat. Ein wachsender Anteil der Arbeitslosen gerät in Langzeitarbeitslosigkeit, ist also ununterbrochen mehr als ein Jahr arbeitslos. Die Arbeitslosigkeit ist nicht nur hoch, sondern auch persistent. Auch bei konjunktureller Erholung pendelt sie nicht wieder zurück, sondern verbleibt auf einem hohen Niveau.[1] Fragt man nach den Ursachen dieser Arbeitsmarktproblematik, so wird in der aktuellen Debatte zunehmend das institutionelle Gefüge des Arbeitsmarktes genannt. Dabei können die in der öffentlichen und wissenschaftlichen Diskussion genannten institutionellen Ursachen unter die folgenden drei Problembereiche zusammengefasst werden: *erstens* die sozialstaatliche Finanzverfassung, *zweitens* Arbeitsmarktrigiditäten hinsichtlich der Beschäftigungs-, Arbeitszeit- und Entgeltflexibilität und schließlich *drittens* Strukturprobleme der Bundesanstalt für Arbeit und der Arbeitsmarktpolitik.[2]

1. Die sozialstaatliche Finanzverfassung

Hinsichtlich der Strukturprobleme auf dem Arbeitsmarkt, die durch das sozialstaatliche Finanzierungssystem entstehen, sind vor allem die fol-

1 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, November 2002, Ziffer 423.

2 Vgl. Werner Eichorst/Stefan Profit/Eric Thode, in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe Benchmarking des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin–Heidelberg 2001; Sachverständigenrat (Anm. 1); Hans-Peter Klös/Holger Schäfer, Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung: Zur Arbeitsmarktrelevanz einer Reregulierung, in: iw-trends, 4. November 2000, S. 74–88.

genden vier Aspekte von grundlegender Bedeutung: der Anstieg des Gesamtsozialbeitragssatzes, Drehtüreffekte aufgrund der Fragmentierung von Kompetenzen und Finanzierungsverantwortungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe, die Nichtwahrung des Lohnabstandsgebotes (Anspruchslöhne) und der im Sozialversicherungssystem institutionalisierte Verschiebebahnhof.

Als eine der Hauptsursachen für Strukturprobleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt wird mittlerweile die Höhe des Gesamtsozialbeitragssatzes angesehen, der zwischen 1990 und 1998 von 35,5 Prozent auf 42 Prozent gestiegen ist. Hierbei wird argumentiert, dass die Höhe der Lohnnebenkosten vor allem im Bereich der arbeitsintensiven, privaten Dienstleistungen einen Beschäftigungsaufbau verhindert. Der Keil, den die Sozialbeiträge in diesem Bereich zwischen die vom Arbeitgeber zu tragenden Arbeitskosten und das Nettogehalt des Arbeitnehmers treiben, wird insbesondere für gering Qualifizierte als problematisch betrachtet.[3]

Drehtüreffekte und fiskalpolitisch motivierte Verschiebungen entstehen aufgrund der Nachrangigkeit der von Kommunen und Ländern finanzierten Sozialhilfe gegenüber der vom Bund finanzierten Arbeitslosenhilfe und den aus den Sozialbeiträgen finanzierten Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik. Da die Nutzen und Kosten von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf unterschiedliche Akteure verteilt sind, verfolgen die verschiedenen Haushaltsträger, also Kommunen, Länder und Bund, die Strategie, die Kosten der Arbeitslosigkeit zwischen den Haushalten hin und her zu schieben. Dies schwächt erheblich die Bemühungen von Kommunen und Bund, Arbeitsuchende und Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. So versuchen die Kommunen, arbeitslose Sozialhilfeempfänger fiskalisch wieder in den Zuständigkeitsbereich der Bundesanstalt für Arbeit zu schieben, und der Bund verlagert durch Kürzungen im Arbeitsförderungsrecht Kosten auf die Kommunen.[4]

Ein weiterer oft genannter Kritikpunkt ist, dass Sozial- und Arbeitslosenhilfe Anspruchslöhne definieren, die im unteren Lohnbereich Anreize für Arbeitsaufnahme außer Kraft setzen. So führt der Sachverständigenrat in seinem letzten Gutachten an, dass der Abstand zwischen dem Nettoeinkommen aus Sozialhilfe und einer Tätigkeit in den unteren Tariflohngruppen der Industrie bei einer Familie (Alleinverdiener) mit Kind nur etwa 30 Prozent betrage und sich im Dienstleistungsbereich eine Familie durch eine Arbeitsaufnahme gegenüber Sozialhilfe finanziell gar nicht besser stellen könne.[5] Ähnlich wird argumentiert, dass für ältere Arbeitnehmer aufgrund der auf bis zu 32 Monate ermöglichten Bezugsdauer von Arbeitslosengeld nur geringe Anreize zur Arbeitsaufnahme bestehen. Als eine der wichtigsten Komponenten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit führt der Sachverständigenrat neben der Senkung der Arbeits- und Lohnnebenkosten und dem Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten daher die Reduzierung der Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes und die Zusammenlegung von Arbeits- und Sozialhilfe in ein System an.[6]

Während die Sozialbeiträge, Drehtüreffekte und die Höhe der Anspruchslöhne unmittelbar auf den Arbeitsmarkt wirken können, beeinflusst der im Sozialversicherungssystem institutionalisierte Verschiebebahnhof diesen eher mittelbar, weil er den politischen Handlungsspielraum für eine Flexibilisierung und Anpassung der sozialen Sicherungsleistungen stark einengt. Seit Mitte der sechziger Jahre hat ein erheblicher Teil der sozialpolitischen Gesetzgebung auch dem Ziel gedient, die Stabilität des Bundeshaushaltes und der Sozialversicherungshaushalte durch Verlagerungen von konjunkturabhängigen Ausgabenblöcken zu sichern (Verschiebebahnhofpolitik).[7] Bei vielen Leistungen kam es zu einer Verlagerung der Finanzierungsverantwortung. Zuschüsse und Erstattungen zwischen den Haushalten wurden regelmäßig umgestaltet. Beitragssatzanhebungen in einem Zweig der Sozialversicherung wurden durch Beitragssatzsenkungen in anderen Zweigen finanziert. Weil die Sozialversicherungshaushalte und der Haushalt des Bundes durch die zahlreichen Aufgaben- und Kostenverlagerungen vielfach verflochten sind, hat so jede Veränderung im Leistungsrecht der sozialen Sicherung erhebliche Rückwirkungen auf die Finanzsituation der Sozialversicherungshaushalte. Wenn man beispielsweise Leistungen kürzt, weil die Anspruchslöhne gesenkt werden sollen (Arbeitslosen- und Sozialhilfe), so senkt das die Beitragseinnahmen noch mehr, weil sich bei einer Kürzung der Leistungen die Zahlungen der Sozialversicherung der Leis-

3 Vgl. Werner Eichhorst, „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002, S. 22–31, hier S. 23–25.

4 Zu den Drehtüreffekten und fiskalpolitisch motivierten Verschiebungen vgl. Gert Bruche/Bernd Reissert, Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – System, Effektivität und Reformansätze, Frankfurt/M. 1985, S. 132–139.

5 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 1), Zi. 29.

6 Vgl. ebd., Zi. 23.

7 Vgl. Christine Trampusch, Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme. Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, MPIfG Discussion Paper 1/2003, Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

tungsempfänger verringern. Im nächsten Schritt müsste man sich daher Ausgleichsmaßnahmen zwischen den Haushalten überlegen, damit das System nicht kollabiert. Leistungskürzungen können daher Beitragssatzanhebungen zur Folge haben. Aktuell wirft so auch die Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe Fragen des Verschiebebahnhofes auf, weil sich das Problem ergibt, welcher Haushalt die Rentenversicherungsbeiträge der Leistungsempfänger dieses neu strukturierten Teilsystems übernimmt.

2. Arbeitsmarktrigiditäten

Als erhebliches Strukturproblem auf dem deutschen Arbeitsmarkt werden oftmals Arbeitsmarktrigiditäten angeführt.[8] Der Begriff Arbeitsmarktrigiditäten betrifft zum einen die Beschäftigungsflexibilität, also Kündigungsschutzbestimmungen, die Befristungsmöglichkeit von Arbeitsverträgen oder die Möglichkeiten für Teilzeitarbeit, und zum anderen die Entgeltflexibilität und Arbeitszeitflexibilität, die durch niedrigere Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose oder die Möglichkeit des Einsatzes von Arbeitszeitkonten erhöht werden können. Es sind insbesondere der Kündigungsschutz und die institutionelle Ausgestaltung der Lohnverhandlungen und der sozialen Sicherung, die von Deregulierungsbefürwortern als Hauptursachen für gebremste Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt genannt werden.[9] Als die rotgrüne Regierung 1999 die von der Kohl-Regierung eingeführte Anhebung des Schwellenwertes im Kündigungsschutz wieder aufhob und 2000 mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz einen Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit einführte sowie den Abschluss von befristeten Arbeitsverträgen einschränkte, zog dies daher eine vehemente Kritik nach sich. Dabei wurde vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) angeführt, dass sich die mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985 eingeführten Möglichkeiten zu befristeten Beschäftigungsverhältnissen gerade als „Sprungbrett“ in den ersten Arbeitsmarkt erwiesen hätten.[10] Zuletzt wurde der Bereich der befristeten Beschäftigung durch die Hartz-Reform umgestaltet. Durch diese wurde nämlich die Altersgrenze für die Zulässigkeit von befristeter Beschäftigung auf 50 Jahre herabgesetzt. Auch hinsichtlich der Flexibilität von Arbeitszeit und Entgelt bietet das Tarifvertragssystem schon heute erhebliche Möglichkeiten, die die betriebliche Situation bei der Lohnfindung besser berücksichtigen. Zu nennen sind hier Öffnungsklauseln, niedrige Einstiegstarife für Langzeitarbeitslose, Arbeitszeit- und Entgeltkorridore sowie leistungsabhängige Einkommensbestandteile.[11]

Trotzdem befindet sich Deutschland im OCED-Bereich hinsichtlich des Regulierungsniveaus unter der Gruppe der Länder mit relativ hoher Regulierungsdichte. Zieht man den von der OECD für 26 Länder erstellten Index der Beschäftigungsschutzgebung (Employment Protection Legislation, EPL) heran, so rangierte die Bundesrepublik in den späten neunziger Jahren nach dem Ranking der OECD auf dem 20. Platz. Die Regulierungsdichte ist damit zwar geringer als in Frankreich, Spanien, Italien und Portugal, jedoch höher als im Vereinigten Königreich, Irland, den Niederlanden, Österreich, Belgien und den skandinavischen Ländern.[12] Erfasst werden in dem EPL-Index Inflexibilitäten in den Bestimmungen des Beschäftigungsschutzes für die reguläre Beschäftigung (Abfindungen, Kündigungsschutz), in den Regelungen für befristete Beschäftigung und Zeitarbeit sowie in denen für Massenentlassungen. Bei solchen Rankings muss jedoch bedacht werden, dass über den Effekt einer Deregulierung im Bereich des Kündigungsschutzes, der Zeitarbeit und der befristeten Beschäftigung weder theoretisch noch empirisch eine präzise und vor allem eindeutige Aussage möglich ist.[13] Des Weiteren bestehen zwischen der Regulierung des Arbeitsmarktes und anderen Politikbereichen, wie der Lohnpolitik und der sozialen Sicherung, erhebliche Wechselwirkungen, die den Gesamteffekt auf die Arbeitsmarktflexibilität beeinflussen.[14]

3. Strukturprobleme der Bundesanstalt für Arbeit und der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik und Strukturprobleme der Bundesanstalt für Arbeit werden nicht erst seit dem Skandal um die gefälschten Vermittlungsstatistiken und den Hartz-Reformen in einem Zusammenhang mit Strukturproblemen auf dem deutschen Arbeitsmarkt gebracht. Jenseits der durch den Vermittlungsskandal ausgelösten Debatte über die Bundesanstalt wird in der Literatur

8 Vgl. dazu Ronald Schettkat, Sind Arbeitsmarktrigiditäten die Ursache der Wirtschaftsschwäche in Deutschland? Der niederländische und deutsche Sozialstaat im Vergleich, in: WSI Mitteilungen, (2001) 11, S. 674–684.

9 Vgl. R. Schettkat, ebd.

10 Vgl. H.-P. Klös/H. Schäfer (Anm. 2). Andere Studien gehen wiederum davon aus, dass die Deregulierung durch das Beschäftigungsförderungsgesetz von 1984 nur geringe Beschäftigungseffekte hatte, vgl. W. Eichhorst/S. Profit/E. Thode (Anm. 2), S. 187.

11 Vgl. Hartmut Seifert (Hrsg.), Betriebliche Bündnisse für Arbeit: Rahmenbedingungen, Praxiserfahrungen, Zukunftsperspektiven, Berlin 2002.

12 Vgl. OECD Employment Outlook June 1999, S. 66, Tab. 2.5.

13 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 1), Zi. 348.

14 Vgl. dazu auch W. Eichhorst/S. Profit/E.Thode (Anm. 2), S. 163–192.

schon seit längeren angeführt, dass für einen Abbau der Arbeitslosigkeit und für nachhaltige Erfolge der Arbeitsverwaltung, Arbeitslose in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, eine Reform des arbeitsmarktpolitischen Finanzierungssystems, eine Verbesserung der Wirksamkeit und Kosteneffizienz der einzelnen Maßnahmen sowie eine Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik hin zum Prinzip des „Förderns und Forderns" und zu einer „Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik" notwendig seien.[15] Dabei geraten in letzter Zeit – aufgrund der bereits erwähnten Drehtüreffekte – auch immer mehr die Lohnersatzleistungen, Arbeitslosenhilfe und Arbeitslosengeld, in die Kritik.

Bereits in den achtziger Jahren war das arbeitsmarktpolitische Finanzierungssystem Gegenstand heftiger Debatten in der Arbeitsmarktforschung. Ein wesentlicher Kritikpunkt in der damaligen Diskussion war, dass die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik prozyklisch verlaufen. Der Budgetrahmen für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik reduziert sich aufgrund seiner Finanzierung aus Sozialbeiträgen genau dann, wenn die Arbeitslosigkeit steigt. Seit den achtziger Jahren wird daher immer wieder eine Umstellung der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Steuern gefordert. Diese Finanzreform scheiterte bisher am Widerstand des Bundes, der eine weitere Belastung des Bundeshaushaltes durch die Arbeitsmarktpolitik ablehnt.

Als schließlich in den neunziger Jahren Arbeitslosigkeit immer mehr als strukturelles Problem angesehen wurde, brachte man mangelnde Erfolge in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auch mit einer mangelnder Effektivität und Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in Verbindung. So zweifelten mehrere Gutachten den Beitrag der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Wiedereingliederung der Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt an. Sie forderten daher, dass Arbeitsvermittlung und Weiterbildung markt- bzw. betriebsnäher und nach Zielgruppen differenzierter organisiert werden müssen. Die größten Wiedereingliederungseffekte vermuten diese Gutachten bei der Förderung von Existenzgründungen und direkten Lohnsubventionen an den Arbeitgeber.[16] Direkt mit der Debatte um die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik ging dabei die Forderung einher, eine Wende zu einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik einzuleiten. Der Umschwung hin zu einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik" soll die Eigenverantwortung der Arbeitslosen bei der Sicherung ihrer Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Wiedereingliederungschancen in den Arbeitsmarkt stärken.

II. Lösungskonzepte der Parteien

Fixpunkt der Lösungskonzepte war auf Seiten der Regierungsfraktionen bis zur Kanzlerrede am 14. März 2003 der Hartz-Bericht, der im August 2002 veröffentlicht wurde.[17] Der Schwerpunkt der noch im Jahr 2002 in Angriff genommenen Hartz-Änderungen lag in den Bereichen Beschleunigung der Arbeitsvermittlung, Beschäftigung älterer Arbeitnehmer, Zeitarbeit und Ich-AG/Mini-Jobs, also in der Förderung der Selbstständigkeit und der Beschäftigung im Bereich des Niedriglohnsektors. Nachdem die obere Leitungsebene der Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitsvermittlung bereits im März 2002 verändert wurden, planen die Regierungsfraktionen einen weiteren Umbau der Bundesanstalt bis zum Ende der Legislaturperiode; beabsichtigt ist eine Dezentralisierung und Umgestaltung der Selbstverwaltung, die Konzentration der Arbeitsverwaltung auf Kernaufgaben und die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe.

Betrachtet man die nach dem Hartz-Bericht veröffentlichten arbeitsmarktpolischen Reformvorschläge der im Bundestag vertretenen Parteien bzw. Fraktionen, so fällt auf, dass diese nur sehr begrenzt systematische Überlegungen zur Lösung jener Strukturprobleme entwickeln, die mit dem sozialstaatlichen Finanzierungssystem, insbesondere mit der Höhe des Gesamtsozialbeitrages, zusammenhängen.[18]

---

15 Vgl. dazu G. Bruche/B. Reissert (Anm. 4); Gerhard Fels/Rolf Heinze u. a., Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, Thesen der Benchmarking-Gruppe des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit, Berlin, 2. Juni 2000; Viktor Steiner/Tobias Hagen, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Kurzfassung, Endbericht an das Bundesministerium der Finanzen, 28. 2. 2000, Mannheim, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW); Christoph M. Schmidt/Klaus F. Zimmermann u. a., Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik. Internationaler Vergleich und Empfehlungen für Deutschland, Berlin u. a. 2001.

16 Vgl. Birgitta Rabe, Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande, WZB Discussion Paper, FS 100 – 208 (2000); G. Fels/R. Heinze u. a. (Anm. 15), S. 11–14; C. M. Schmidt/K. F. Zimmermann (Anm. 15), S. 145–148.

17 Vgl. Peter Hartz, Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Bericht der Kommission, Berlin 2002.

18 Hinsichtlich der Reformvorschläge der im Bundestag vertretenen Parteien bzw. Fraktionen vgl. Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, Wörlitzer Erklärung – Reformen für die Zukunft und gerechte Politik der Erneuerung vom 10. 1. 2003; Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, PM 0042/2003 vom 29. 1. 2003; Parteivorstand und Präsidium der SPD, Wiesbadener Erklärung – Offensive für den Mittelstand – Mehr Wachstum und Beschäftigung in Deutschland vom 7. 1. 2003; Präsidium der FDP, Liberale Vorschläge zur

Der Schwerpunkt der Vorschläge zielte bis zur Kanzlerrede auf eine Stärkung des Mittelstandes sowie auf die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Auffällig ist zudem, dass sowohl die SPD als auch Bündnis 90/Die Grünen in ihren Reformempfehlungen gerne auf die Umsetzung der Hartz-Reform verwiesen und es oftmals auch dabei beließen. Neben Hartz wurde auch auf das Bündnis für Arbeit verwiesen. So erwartete die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen von einem neuen Bündnis für Arbeit, dass dieses auch Vorschläge zur Reform des Kündigungsschutzes durch Gleitzonen und verbindliche Abfindungsregeln entwickeln sollte.

Der relativen Zurückhaltung der Regierungsfraktionen stehen die relativ weitreichenden Reformvorschläge der Oppositionsparteien CDU, CSU und FDP gegenüber. So forderte die CDU/CSU-Fraktion Reformen im Kündigungsschutz, die Rücknahme des Rechtsanspruches auf Teilzeitarbeit sowie des Prinzipes „Equal Pay – Equal Treatment" in der Zeitarbeit, eine beschäftigungsfreundlichere Gestaltung der Anrechnungsbestimmungen von Erwerbseinkommen in den Transfersystemen sowie eine Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit auf 5,5 Prozent, der durch den Abbau von versicherungsfremden Leistungen und eine Effizienzsteigerung in der aktiven Arbeitsmarktpolitik erreicht werden soll. Bemerkenswert ist zudem, dass die FDP mittlerweile eine Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik fordert. Dies hatte sie zu Zeiten der christliberalen Koalition immer abgelehnt. Der CDU-Wirtschaftsrat setzte sich sogar für eine Anhebung der Kündigungsschutzschwelle auf 50 Mitarbeiter ein. Sowohl die Unionsparteien als auch die FDP forderten Veränderungen im Tarifvertragssystem, wie z. B. eine Neudefinition des Günstigkeitsprinzipes. Die FDP schlug zudem gesetzliche Öffnungsklauseln vor.

Während die Vorschläge der SPD-Fraktion bzw. des SPD-Vorstandes relativ zurückhaltend waren, scheinen verschiedene Strategiepapiere, die zum Jahreswechsel 2002/2003 vom Bundeskanzleramt bzw. vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit lanciert wurden, einen wesentlich umfassenderen Ansatz zu verfolgen und sprechen auch die im ersten Abschnitt genannten Strukturprobleme an. So führt das Kanzleramtspapier „Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit" vom Dezember 2002 die „negative Wirkung der Abgabenlast" in dienstleistungsnahen Branchen an und kritisiert die negativen Anreizwirkungen, die durch Transferleistungen wie Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für die Aufnahme von Arbeit ausgehen.[19] Im Januar 2003 formulierte das Bundesministerium für Wirtschaft auf Arbeit den Vorschlag, den Meisterbrief als Voraussetzung für Existenzgründer abzuschaffen und das Verbot aufzuheben, Arbeitnehmer nur einmal ohne Sachgrund befristet einzustellen.[20] Die Strategiepapiere mündeten schließlich in die Kanzlerrede vom 14. März 2003, in der Gerhard Schröder die Kürzung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes, die Senkung der Arbeitslosenhilfe auf das Niveau der Sozialhilfe, deren Zusammenlegung sowie eine Reform des Gesundheitswesens und die Änderung der Rentenformel ankündigte und damit die Regierungsfraktionen rechts überholte.

III. Institutionelle Blockaden und Veto-Akteure bei Strukturreformen

Neben den Programmen und Strategien der Parteien sind für die Frage der politischen Handlungsfähigkeit hinsichtlich von Strukturreformen auf dem deutschen Arbeitsmarkt institutionelle und akteursbezogene Reformblockaden entscheidend. Im internationalen Vergleich gilt die Bundesrepublik als ein Regierungssystem, in dem politische Entscheidungen und die Durchführbarkeit von Reformen durch institutionelle Rahmenbedingungen und Veto-Akteure erheblich beeinflusst werden. Die Schlüsselbegriffe sind hier auf der einen Seite Föderalismus, also die Frage nach den Länderinteressen und nach den Möglichkeiten, dass Bundesländer Entscheidungen blockieren können, und auf der anderen Seite Tarifautonomie und Korporatismus, d. h. die institutionalisierte Einbindung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in die Politikbereiche Tarif-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Weil Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt lohnpo-

Beseitigung der Arbeitsmarktsmisere vom 19. 8. 2002; CDU-Bundesvorstand, Göttinger Erklärung der CDU Deutschlands – Kurswechsel für Deutschland vom 11. 1. 2003; Antrag der Abgeordneten Dagmar Wöhrl, Karl-Josef Laumann u. a. und der Fraktion der CDU/CSU, Gesetzliche Kehrtwende in der Wirtschaftspolitik statt neue Sonderregelungen – Mittelstand umfassend stärken vom 28. 1. 2003 (BT-Drs. 15/349); CDU-Wirtschaftsrat, Regierungschaos in der Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik beenden – 7 Punkte für den Aufschwung vom 17. 12. 2002.

19 Vgl. Bundeskanzleramt, Auf dem Weg zu mehr Wachstum, Beschäftigung und Gerechtigkeit, Dezember 2002, S. 14 und 15, http://www.arbeitnehmerkammer.de/sozialpolitik/seiten/1_politik_sozialkommission.htm, download vom 23. 1. 2003.

20 Vgl. dazu Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Projektgruppe Masterplan Bürokratieabbau, „Vorschläge des BMWA zum Bürokratieabbau", Januar 2003, http://www.oekobriefe.de/archiv/material/masterplan.pdf, download vom 23. 1. 2003.

litische und fiskalpolitische Verteilungsfragen betreffen, ist das Konfliktpotential – und damit der Zwang – einen föderalen oder korporatistischen Konsens zu erreichen, als relativ hoch einzuschätzen. Die politische Handlungsfähigkeit wird jedoch nicht nur durch föderale und korporatistische Strukturen beeinflusst, sondern ebenso von der Handlungswilligkeit und -fähigkeit der Bundesregierung sowie von den Gerichten und deren Rechtsprechung.

1. Der Bundesrat: Parteienwettbewerb und Veto-Akteur

Inwieweit der Bundesrat bei Arbeitsmarktreformen als Veto-Akteur auftritt, hängt davon ab, ob es sich bei den betreffenden Gesetzen um Einspruchs- oder Zustimmungsgesetze handelt. Neben Verfassungsänderungen und Gesetzen, die den Gebietsstand betreffen, sind grundsätzlich solche Gesetze zustimmungspflichtig, welche die Bundesländer ausführen und Regelungen enthalten, die in die Verwaltungsverfahren und Organisation der Länderbehörden eingreifen (z. B. das Bundessozialhilfegesetz), die Steuern mit Länderanteilen, den Finanzausgleich oder die Finanzverwaltung betreffen. Generell ist anzumerken, dass die Anzahl der zustimmungspflichtigen Gesetze in den letzten Jahrzehnten enorm angestiegen ist und die Frage der Zustimmungspflichtigkeit eines Gesetzes regelmäßig zu Konflikten und gegensätzlichen Meinungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat führt. Auch bei nicht zustimmungspflichtigen Gesetzen (Einspruchsgesetzen) hat der Bundesrat jedoch eine Veto-Macht, und zwar, wenn er mit Zweidrittelmehrheit (qualifizierter Mehrheit) gegen ein Gesetz Einspruch erhebt und der Bundestag diesen Einspruch nicht mit einer qualifizierten Mehrheit der anwesenden Abgeordneten zurückweist. Das Verhalten des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren wird dabei nicht nur von Länderinteressen, sondern auch von Parteieninteressen geprägt. Gerade bei den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat – die Mehrheit der Stimmen liegt bei den CDU/CSU-geführten Ländern – ist davon auszugehen, dass der Bundesrat aufgrund parteipolitischer Differenzen oder oppositionspolitischer Kalküle seine Möglichkeit der Zustimmungsverweigerung nutzt (Parteienwettbewerb). Anders formuliert: Besitzen die Oppositionsparteien im Bundesrat eine Stimmenmehrheit, setzen bestimmte Strukturreformen einen föderalen und parteiübergreifenden Konsens voraus. Weil der Finanzierungsanteil des Bundes an den Sozialausgaben steigt und in den neunziger Jahren – um die Beitragssätze zu stabilisieren – durch verschiedene Reformen der Steueranteil in der Sozialpolitik erhöht wurde, ist in Zukunft mit einer immer stärkeren Föderalisierung des Politikprozesses zu rechnen. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn der wachsende Steueranteil in der Sozialpolitik Verbundsteuern wie die Mehrwert- und Einkommensteuer berührt. Ein aktuelles Beispiel von Zustimmungspflichtigkeit aufgrund von Finanzwirksamkeit stellt das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Hartz-Reform dar. Dieses war aufgrund einkommensteuerrechtlicher Änderungen im Bereich der Ich-AG und der Mini-Jobs zustimmungspflichtig (Art. 105 Abs. 3 GG). Durch die Zustimmungspflichtigkeit gelang es dem von der Opposition dominierten Bundesrat, die Sozialversicherungsfreiheit und den Bereich der geringfügigen Beschäftigung erheblich weiter zu fassen, als es die rot-grüne Regierungskoalition intendierte. Unter den gegenwärtigen Mehrheitsverhältnissen kann der Bundesrat somit nicht nur als Veto-Akteur auftreten, sondern ebenso Verstärker für die Erweiterung des Reformkorridors sein. Gerade auch im Bereich der Sozialhilfe und bei der Umgestaltung der Bundesanstalt für Arbeit ergeben sich verfassungsrechtlich bedingte Zustimmungspflichtigkeiten: so bei Änderungen des Regelsatzes in der Sozialhilfe und bei der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe aufgrund Art. 104a Abs. 3 GG, bei einer grundsätzlichen Umgestaltung und Änderung des Aufgabenprofils der Bundesanstalt für Arbeit, wie zum Beispiel bei der Abschaffung und Umgestaltung der Landesarbeitsämter, aufgrund Art. 87 Abs. 3 GG und schließlich auch aufgrund Artikel. 74a Abs. 3 GG bei Änderungen von Leistungsstufen und Leistungszulagen für Bundesbeamte, soweit diese über die derzeit für Bund und Länder einheitlich gelten Regelungen des Bundesbesoldungsrechtes hinausgehen.

Außer den Mitwirkungsrechten bei der Gesetzgebung hat der Bundesrat auch bei manchen Rechtsverordnungen und bei allgemeinen Verwaltungsvorschriften, welche die Bundesregierung erlässt, Mitwirkungsmöglichkeiten.

2. Die Tarifautonomie

Die Tarifautonomie begrenzt die politische Handlungsfähigkeit im Bereich der Entgeltflexibilität erheblich. Dies betrifft nicht nur die Lohnpolitik, also Möglichkeiten, den tarifpolitisch definierten Verteilspielraum an die Arbeitsmarktlage oder an Differenzierungsmöglichkeiten anzupassen, sondern auch die Frage der Einführung von flexibilisierten Arbeitszeitgestaltungen. Die Struktur von Entgelt und Arbeitszeit wird in den Lohn- und Gehaltstarifverträgen sowie in den Manteltarifverträgen geregelt. Eine Vereinbarung zur Lohnzu-

rückhaltung durch das Bündnis für Arbeit scheiterte am Widerstand der Gewerkschaften. Bei Fragen der Beschäftigungsflexibilität am unteren Rand, beispielsweise durch Zeitarbeit, drängen die Gewerkschaften zudem auf ein tarifdispositives Gestaltungsrecht, das sie im Zuge der Hartz-Reformen auch durchsetzen konnten.

3. Die institutionalisierte Einbindung der Sozialpartner

Reformen in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sind kaum zu verstehen, wenn man nicht das Wirken und das Interesse der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in diesen beiden Politikbereichen mit einbezieht. In der Literatur wird diesbezüglich auf die *Selbstverwaltung* der einzelnen Sozialversicherungszweige verwiesen.[21] Die Bedeutung der Selbstverwaltungsorgane liegt heute jedoch weniger darin, dass diese politische Entscheidungsprozesse direkt beeinflussen können, sondern viel mehr darin, dass sie als genetischer und historischer Ausgangspunkt korporatistischer Interessenvermittlungsstrukturen auf der legislativen und exekutiven Ebene gelten und damit die Beteiligung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in Prozessen der Politikformulierung historisch legitimieren. Generell haben die Selbstverwaltungsträger für den Verbandseinfluss heute nur noch wenig substantielle Bedeutung, weil sie unter staatlicher Aufsicht und Genehmigungsvorbehalten stehen und durch die Gesetzgebung auch in haushalts- und leistungsrechtlichen Fragen relativ entmachtet worden sind.

Da strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt vor allem Gesetzesänderungen oder die Verabschiedung von neuen Gesetzen zur Voraussetzung haben, wird der Einfluss, den die Sozialpartner auf diese Reformen ausüben können, vor allem durch ihre Zugangskanäle zu Gesetzgebungsprozessen auf der exekutiven und legislativen Ebene definiert. Dabei stehen den Sozialpartnern die folgenden formellen oder informellen Möglichkeiten der Interessenvermittlung zur Verfügung: Kontakte mit der Ministerialbürokratie bei der Formulierung der Referentenentwürfe (Intermediatzugang); die Öffentlichen Anhörungen in den sozialpolitischen Ausschüssen des Bundestages; die personelle Verflechtung der Bundestagsabgeordneten, Minister und Ministerialbeamten mit den organisierten Interessen; die personelle Verflechtung zwischen den Verbänden und den Parteien; die ideologisch-programmatische Nähe zwischen Parteifraktionen und den Gewerkschaften wie Arbeitgeberverbänden im parlamentarisch-institutionellen Rahmen.

In den neunziger Jahren hat dabei für die Verbände in sozialpolitischen Interessenvermittlungsprozessen die Legislative gegenüber der Exekutive etwas an Bedeutung verloren. Dies hängt damit zusammen, dass im Sozialrecht exekutive Entscheidungskompetenzen zugenommen haben und die Bundestagsabgeordneten aufgrund machtpolitischer und programmatisch-ideologischer Veränderungen die Anbindung der Regierungspolitik an die Interessen der Verbände weniger gut gewährleisten können. Sowohl in der CDU/CSU als auch bei der SPD ist die „Hausmacht" der Gewerkschaften schwächer geworden.

4. Die Bundesregierung und die Regierungskoalition

Die Reformierbarkeit des institutionellen Gefüges des bundesdeutschen Arbeitsmarktes hängt auch von Willenbildungs- und Entscheidungsprozessen innerhalb der Bundesregierung ab. Dabei geht es zum einem um Fragen des Koalitionsmanagements, d. h. um Abstimmungsmuster und Prozesse der Mehrheitsbildung zwischen den Parteien und Fraktionen der Regierungskoalition, zum anderen aber auch um die Regulierung von Ressortpartikularismen. Inwieweit diese beiden Spannungsbögen durch die verfassungsrechtlich festgelegte Trias von Ressort-, Kabinetts- und Kanzlerprinzip reguliert werden können, hängt davon ab, wie sich die Machtverhältnisse zwischen den Regierungsparteien ausgestalten und ob der Bundeskanzler den Willen hat und auch die nötige Steuerungskraft aufbringen kann, bei Konflikten moderierend einzugreifen. Da es beispielsweise bei Veränderungen im Sozialversicherungssystem und bei arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen immer auch um Finanzfragen geht, die den Bundeshaushalt betreffen, lösen derartige Reformen massive Ressortkonflikte zwischen dem Bundesfinanzministerium auf der einen und den sozial- und arbeitsmarkpolitischen Ministerien (nun: Ministerium für Gesundheit und Sozialordnung und Ministerien für Wirtschaft und Arbeit) auf der anderen Seite aus. Strukturreformen verlangen daher, dass die Bundesregierung in der Lage ist, derartige Verteilungskonflikte zu regulieren, damit die Ressorts eine gemeinsame Linie verfolgen und die Reform nicht durch Turfkämpfe zwischen den Ressorts blockiert wird. So betrachtet, scheint es plausibel, anzunehmen, dass die in letzter Zeit immer häufiger auftretenden Reformkommissionen (Hartz;

21 Vgl. Gerhard Lehmbruch, Institutionelle Schranken einer ausgehandelten Reform des Wohlfahrtsstaates. Das Bündnis für Arbeit und seine Erfolgsbedingungen, in: Roland Czada/Helmut Wollmann, Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Opladen 2000, S. 89–112.

Rürup) vom Bundeskanzleramt dazu genutzt werden, gegenüber den Ressorts mehr Steuerungskompetenz zu gewinnen.

5. Die Rolle der Gerichte und der Rechtsprechung

Im Bereich der Tarif-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wie auch bei Änderungen in der arbeitsrechtlichen Regulierung können das Bundesverfassungs-, das Bundessozial- oder das Bundesarbeitsgericht die Durchsetzung politischer Programme erheblich erschweren bzw. den Reformpfad beeinflussen; das Bundesverfassungsgericht, indem es aufgrund verfassungsrechtlicher Erwägungen der Politik Handlungsaufträge erteilt und so als Policy-Maker auftritt; die Rechtsprechung von Bundessozial- und Bundesarbeitsgericht, indem diese Kriterien für die Auslegung von Rechtsvorschriften und Gesetzen formulieren, die von den Akteuren eingehalten werden müssen. Beispiele für die Rolle des Bundesverfassungsgerichtes im sozialpolitischen Entscheidungsprozess stellen die Reform der Hinterbliebenenversorgung in den achtziger Jahren sowie seine Rechtsprechung im Bereich des Schutzes von Rentenanwartschaften dar. Indem das Bundesverfassungsgericht aufgrund des Grundsatzes des Vertrauensschutzes der Rente eine Art Eigentumscharakter verleiht,[22] hat es in der Vergangenheit erheblich dazu beigetragen, dass die Politik dazu neigt, sozialpolitische Reformen eher als Fortschreibung des geltenden Rechts denn als Strukturreform zu begreifen. Zu beachten ist zudem, dass das Bundesverfassungsgericht von der Opposition als Veto-Akteur genutzt werden kann, indem diese das Bundesverfassungsgericht anruft, damit es die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen der Bundesregierung prüft.[23]

Teilweise werden die Gerichte auch schon als Beschäftigungsbremse gesehen, weil sie die Folgen ihrer Rechtsprechung auf die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt nicht in Rechnung stellen. Als Beispiel werden hier oftmals die Arbeitsgerichte angeführt, die durch ihre Rechtsprechung beim Kündigungsrecht Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt behindern.[24] Das Bundessozialgericht hat demgegenüber durch seine Rechtsprechung zur Abgrenzung von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitrenten (1976) massiv zur Verstärkung der Frühverrentung beigetragen, weil es den Bezug einer Erwerbsunfähigkeitsrente erheblich erleichterte.

IV. Fazit

Wenn es zutrifft, dass ein Teil der Arbeitsmarktproblematik in der Bundesrepublik auch auf das institutionelle Gefüge des Arbeitsmarktes zurückzuführen ist, verlangt eine Strukturreform des Arbeitsmarktes einen übergreifenden Ansatz. Reformen, die sich nur auf einen Teilaspekt beziehen – also beispielsweise nur die durch das Arbeitsrecht bedingten Arbeitsmarktrigiditäten oder die Bundesanstalt für Arbeit ansprechen, ohne die sozialstaatliche Finanzverfassung im Auge zu haben –, werden die Performanz des Arbeitsmarktes nur wenig verbessern und der persistenten Arbeitslosigkeit kaum entgegenwirken. Bis zur Kanzlerrede vom März 2003 waren die Vorschläge der Oppositionsparteien hinsichtlich einer Strukturreform des Arbeitsmarktes wesentlich weitreichender als die der Regierungsfraktionen. Das darf jedoch nicht überbewertet werden, weil sich die Aussagen der Opposition nicht unmittelbar an der Umsetzung messen lassen müssen. Das Potential für Strukturreformen auf dem Arbeitsmarkt bestimmt sich jedoch nicht nur nach parteipolitischen Programmen. Die politische Handlungsfähigkeit hängt vielmehr entscheidend davon ab, ob föderale Entscheidungsblockaden überwunden werden können und ob für die Durchführbarkeit einer Reform ein Konsens mit den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden notwendig ist oder die Strukturreform ein bestimmtes Verhalten der Tarifpartner erfordert. Zu berücksichtigen ist dabei, dass auch Konflikte innerhalb der Bundesregierung und die Steuerungskompetenz des Bundeskanzlers den Reformpfad beeinflussen können. In der Vergangenheit hatten zudem auch die Gerichte und deren Rechtsprechung Wirkungen auf die politische Handlungsfähigkeit bei Arbeitsmarktreformen.

---

22 Vgl. Friedbert Rüb/Frank Nullmeier, Alterssicherungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bernhard Blanke/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Die alte Bundesrepublik: Kontinuität und Wandel., Leviathan Sonderheft, (1991) 12, S. 460.

23 Vgl. Klaus Stüwe, Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: Das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit, Baden-Baden 1997.

24 So zum Beispiel der Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, Wolfgang Franz, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. 11. 2002, S. 27.

Siegfried F. Franke

Wählerwille und Wirtschaftsreform

I. Mit einem „Ruck“ zu Reformen?

Roman Herzog hat während seiner Amtszeit als Bundespräsident und noch vor dem Bekanntwerden der PISA-Studie in seiner berühmten Rede im April 1997 die mangelnde Reformbereitschaft in Deutschland beklagt und einen „Ruck“ gefordert, der durch Deutschland gehen müsse.[1] Seine Mahnung hat er mehrfach – insbesondere in Bezug auf die Bildungspolitik – wiederholt.

Die von Herzog beklagten gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Probleme haben seit dem ersten Anschwellen der Arbeitslosenzahl auf etwas über eine Million im Jahre 1975, was einer damals unerhörten Quote von 4,7 Prozent gleichkam, stetig zugenommen. Die offizielle Zahl ist fortan kontinuierlich gestiegen und wird im Jahresdurchschnitt 2003 4,5 Millionen betragen, wobei noch rund zwei Millionen an verdeckter Arbeitslosigkeit hinzuzurechnen sind.

Die hartnäckig hohe Arbeitslosigkeit ist ursächlich für die zunehmende Steuer- und Abgabenquote, wobei die direkten Sozialabgaben, aber auch die ergänzenden Steuern (z. B. die Öko-Steuern) das Wirtschaftswachstum hindern oder gar stoppen, weil steigende Arbeitskosten und Steuern die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und die Nachfrage mindern.

Arbeitslosigkeit, mangelndes Wachstum und hohe Steuer- und Abgabenlasten haben indessen bislang weder links- noch rechtsextreme Parteien begünstigt, weil das stark umverteilungsorientierte Sozialsystem viele Abfederungs- und Kanalisierungsmöglichkeiten bietet: Neben Umschulungsangeboten, ABM-Maßnahmen, Sozialhilfe, Wohngeld und vorgezogenem Altersruhegeld sind der Verzicht auf Schulgeld und Studiengebühren zu nennen.

Mittlerweile wird jedoch klar, dass die hohe Arbeitslosigkeit einerseits und die zu geringe Kinderzahl andererseits die Sozialsysteme erodieren lassen, weil die steigenden Ausgabeverpflichtungen im Wege des Umlagesystems (Rentenversicherung, Pflegeversicherung) und die Missachtung des Äquivalenzprinzips und des Wettbewerbsdenkens (Krankenversicherung) die Einnahmen laufend übersteigen.

Zudem ist die von Picht 1964 befürchtete „Bildungskatastrophe“ inzwischen (fast) eingetreten; allerdings aus anderen Gründen, als vom Autor seinerzeit angenommen.[2] Ohne auf die Frage einzugehen, ob es besonders klug ist, die Quoten des sekundären und tertiären Bildungssektors unreflektiert in die Höhe zu treiben, ist als wesentliche Ursache die unaufhörliche Regelungsvielfalt zu nennen, die die Schulen und Hochschulen seit Ende der sechziger Jahre heimgesucht hat. Klare Leistungs- und Werteorientierungen waren so kaum möglich und zum Teil auch nicht gewollt.[3]

Ein zunehmendes Maß an Regulierungen ist zugleich kennzeichnend für die Reaktion der Politik auf die kurz umrissenen Probleme,[4] die sich erst schleichend, aber inzwischen spürbar wie Mehltau über Menschen und Institutionen gelegt haben. Dies ist fatal, denn der von der Politik forciert eingeführte Euro hat den Zinsvorteil der DM beseitigt und so den Anpassungsdruck auf die Wirtschaft erhöht.

Die aufgelisteten Probleme belegen, dass zentrale gesellschafts- und wirtschaftspolitische Subsysteme dringender Reformen bedürfen. Sie lassen sich nicht gegen den Willen der Mehrheit der Bevölkerung durchsetzen. Allerdings mehren sich inzwischen Stimmen, die eine zunehmende Bereitschaft der Bevölkerung zu einschneidenden Reformen am Arbeitsmarkt, im Bildungsbereich und hinsichtlich der Sozialsysteme erkennen wollen.[5]

1 Ansprache von Bundespräsident Roman Herzog im Hotel Adlon in Berlin am 26. 4. 1997, Aufbruch in das 21. Jahrhundert, S. 9, zit. nach der Fassung in: (http://www.glident-muc.de/herzog1.htm).

2 Vgl. Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten 1964.

3 Vgl. Mathias Döpfner im Gespräch mit Hans D. Barbier, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 25. 2. 2003, S. 35: Uns Deutschen wurde das Oblomow-Syndrom angezüchtet. Ordnung des Landes.

4 Ausführlich dazu Hans-Werner Sinn, Die rote Laterne. Die Gründe für Deutschlands Wachstumsschwäche und die notwendigen Reformen, Ifo Schnelldienst, Sonderausgabe, (2002) 23; Werner Eichhorst, „Benchmarking Deutschland“ – Wo stehen wir im internationalen Vergleich?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), B 46–47/2002, S. 22 ff.

5 Vgl. Thomas Straubhaar, Allianz der Vernunft, in: Handelsblatt vom 20. 2. 2003, S. 8; Stefan Immerfall, Ist es die Wirtschaft, Dummkopf?, in: PIN – Politik im Netz (www.politik-im-netz.com), 3. Jg., Ausgabe 17 im November 2002, Rubrik: National, S. 4. Auch R. Herzog (Anm. 1), S. 9,

Daran lässt sich die Frage knüpfen, ob die Landtagswahlen vom 2. Februar 2003, wenn schon nicht eine Aufforderung zum „Ruck", so doch das Einverständnis der Bevölkerung zu radikalen Reformen signalisiert. Schließlich waren die Wähler schon länger unzufrieden mit der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der rot-grünen Regierung. Wenn es nur nach innenpolitischen Themen gegangen wäre, hätte die Regierung Schröder/Fischer den 22. September 2002 nicht überdauert. Und den Wählern war klar, was ein Wahlsieg der Union in Hessen und Niedersachsen bedeutet: den faktischen Zwang zu einer Art großen Koalition im Bundesrat, der die Möglichkeit zu einschneidenden Reformen einräumt.

Dieser Vermutung wird die Kernthese entgegengesetzt, dass weder die zunehmenden Hiobsbotschaften aus der Wirtschaft noch der jüngste Wahlsieg der CDU in Hessen und Niedersachsen vom Februar 2003 radikale Reformen in Gang setzen werden. Diese These bedarf einer differenzierten Begründung, die nicht nur darauf abstellt, dass bislang schon mit dem Hinweis auf drohende soziale Ungerechtigkeiten und dem verwässernden Einfluss der Verbände und des Bundesrates radikale Reformen nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner stattfanden und oftmals nur den Status quo zementierten oder die Situation gar noch verschlimmbesserten,[6] sie muss auch dem Einwand begegnen, dass anderen europäischen Staaten, die ähnlichen Problemen gegenüberstanden, Reformen gelungen sind.

II. Die Landtagswahlen vom 2. Februar 2003

1. Das bipolare Mehrparteiensystem

Die Dominanz zweier Volksparteien

Das theoretische Konzept geht von zwei Volksparteien aus, und zwar der SPD und der CDU/CSU. Beide Parteien haben historisch-weltanschauliche Wurzeln, die bis heute nachwirken. Diese liegen für die SPD im Großkonflikt zwischen Arbeit und Kapital, der als Folge der Industrialisierung im 19. Jahrhundert aufbrach, während die christlich-interkonfessionelle Ausrichtung der CDU/CSU[7] auf den Nationalsozialismus, aber auch auf die rüde Art und Weise reagierte, mit der den liberalen, christlichen und konservativen Parteien bereits unter Bismarck mitgespielt worden war.

Volksparteien wollen sich allen Schichten der Bevölkerung öffnen und für alle gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Probleme Lösungen anbieten. Dies geschieht im Dialog mit maßgeblichen Gruppenrepräsentanten. Auch wenn die Parteien ohne ideologische Berührungsängste um jede Stimme kämpfen, dürfen sie keiner grenzenlosen Beliebigkeit frönen; sie sind dem jeweiligen thematischen Großkonflikt, dem sie ihre Entstehung verdanken, in gewisser Weise verhaftet. Bei der SPD ist das ganz besonders deutlich am Beharren auf den „erkämpften Arbeitnehmerrechten" und der starken Betonung der normierten Solidarität (Zwangsversicherung) im Rahmen der sozialen Sicherung zu erkennen, während das weltanschauliche Moment der CDU/CSU bei der Empörung über den so genannten Kruzifix-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts deutlich wurde.

Allerdings ist den meisten Wählern bewusst, dass Demokratie Konsens bedeutet und dass es vor allem im Konflikt zwischen Arbeit und Kapital nicht um den absoluten Vorrang für die eine oder andere Seite geht, sondern um einen vernünftigen Ausgleich, der letztlich allen dient. Ein wesentliches Element dieses Ausgleichs ist der mit Verfassungsrang versehene Sozialstaat (Art. 20 Abs. 1 GG). So gesehen wird die Einschätzung verständlich, dass nicht nur die SPD, sondern auch die CDU/CSU mittlerweile sozial-demokratische Integrationsparteien sind.[8]

Aus dem empirisch erhärteten Befund, wonach die Wählerdichte in Deutschland einer linksschiefen, unimodalen Verteilungskurve folgt,[9] ergeben sich einige Folgerungen, die für das deutsche bipolare Mehrparteiensystem typisch sind.

Die politische Mitte, und damit die meisten Wähler (Modus), ist auf einer Skala aller politischen Einstellungen links der rein mathematischen Mitte (Median) verortet. Je weiter man auf der Ideologieskala nach rechts oder links vom Modus abweicht, umso geringer wird das Wählerinteresse, um an den ausgesprochenen Rändern schließlich extrem abzuflachen.

meinte, dass die Bürger jetzt Handlungen erwarten. Da sich allerdings im sechsten Jahr nach seiner Feststellung noch nichts Wesentliches getan hat, scheint es mit der Handlungserwartung der Bevölkerung nicht weit her zu sein.

6 Vgl. Stiftung Marktwirtschaft – Frankfurter Institut, Deutschland im Reformstau. 3 Maßnahmenkataloge der Stiftung Marktwirtschaft. Maßnahmenkatalog II: Föderale Ordnung, Berlin, September 2002, S. 3; vgl. auch Elmar Rieger, Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Wirtschafts- und Sozialpolitik seit 1998, in: APuZ, B 46–47/2002, S. 3 ff.

7 Aus Vereinfachungsgründen werden die beiden Parteien, CDU und CSU, die sich territorial abgegrenzt haben und im Bundestag eine Fraktionsgemeinschaft bilden, als eine Einheit aufgefasst.

8 Vgl. E. Rieger (Anm. 6), S. 7.

9 Vgl. Erwin K. und Ute Scheuch, Noch ist es keine Rückkehr zu Weimarer Verhältnissen, in: Das Parlament vom 7. 1. 1994, S. 2.

Die Volksparteien können allein mit ihrer Stammwählerschaft die zur Regierungsübernahme erforderliche absolute Mehrheit kaum erlangen. Zudem ist nicht einmal sicher, ob es zur strategischen Mehrheit – d. h., ohne sie ist keine Regierungsbildung möglich – reicht. Sie sind vielmehr darauf angewiesen, die Stammwählerschaft zu pflegen und den jeweiligen Rand nicht völlig zu vernachlässigen (weil sonst die Gefahr besteht, Stammwähler an aufkommende extreme Parteien abzugeben). Vor allen Dingen müssen sie danach trachten, sich von der politischen Mitte ein gehöriges Stück des Wählerkuchens abzuschneiden.

Beide Volksparteien stehen vor der permanenten Aufgabe der Integration verschiedener Wählerschichten, aber eine linksschiefe Wählerverteilung führt dazu, dass es die aus historischen Gründen eher rechts verortete CDU/CSU besonders schwer hat, weil sie ein breiteres Spektrum politischer Positionen integrieren und für sich zu gewinnen versuchen muss, als dies bei der linksbasierten SPD der Fall ist. So nimmt es nicht wunder, dass sich gerade diese Partei stärker auf die traditionellen Werte der sozialistisch geprägten Arbeiterbewegung beziehen und damit eine größere Profiltreue aufweisen kann. Folgerichtig pocht die SPD nach wie vor auf die normierte Solidarität, auf ein größeres Maß an staatlicher Planung und auf die Verteilungsgerechtigkeit, während sich die CDU/CSU neben diesen Werten auch der Subsidiarität, den Produktionsbedingungen und dem Bedürfnis nach nationaler Identität widmen muss.[10] Das lässt sie – wie der Bundestagswahlkampf zeigte – in den Augen der Wähler zum Teil recht diffus erscheinen.

Das Streben der beiden Volksparteien zur stark besetzten politischen Mitte hin bewirkt, dass Randgruppen und weniger stimmenträchtige Interessen, auch wenn sie – wie etwa das Umweltproblem oder die Sorgen des Mittelstandes – von großer langfristiger Bedeutung sind, keine hinreichende Berücksichtigung finden oder gar im noch zu beschreibenden Prozess der Politik zwischen den Mühlsteinen der Großakteure vollständig zerrieben werden. Es ist Aufgabe der kleineren Parteien, solche Interessen aufzugreifen, zu bündeln, zu artikulieren und in die Politik einzubringen: Auf diese Weise halten sie nicht nur das Parteiensystem, sondern zugleich das politische System insgesamt funktionsfähig. Während sich die FDP zum einen nachhaltig für rechtsstaatliche Belange einsetzt, denen die großen Parteien vielfach unsensibel gegenüberstehen, und zum anderen die Einkommensinteressen jener Klientel im Auge hat, die beim Ringen zwischen der Großindustrie, den Gewerkschaften und der stets an Einnahmen orientierten Regierung oft unter den Tisch zu fallen droht, pflegen Bündnis 90/Die Grünen Umweltinteressen und Randgruppen.

Stimmengewinne bei Vermeidung von Stimmenverlusten und das Potential für kleinere Parteien

Der bislang vorgetragene Befund wird mit dem Konzept der *Verlustfunktion* näher beschrieben:[11] Das machtbedingte Streben der Volksparteien, es mehreren Wählerschichten zugleich recht zu machen, führt zu Verärgerungseffekten bei jenen Wählern, denen *ihre* Partei zu weit nach links bzw. rechts abgedriftet ist. Hinzu kommt eine beträchtliche und – wegen der mittlerweile sinkenden Bindungskraft der beiden großen Parteien – zunehmende Zahl von Wählern der Mitte, die unentschlossen zwischen den Angeboten dieser beiden schwanken. Verärgerte und unentschlossene Wähler, die der Wahl fernbleiben, könnten die Parteien kalt lassen, wenn sie das Parteibildungsmonopol hätten.[12] Da dies jedoch – trotz des Schutzes der recht hohen Zutrittsschranke von fünf Prozent der Wählerstimmen – nicht der Fall ist, bildet das Potential jener, die sich nicht für eine der beiden großen Parteien entscheiden können oder wollen, zugleich jenes Reservoir, aus dem die kleineren Parteien, wie die FDP, Bündnis 90/Die Grünen und die PDS, aber auch extreme oder neu aufkommende Parteien schöpfen können.

Die Neigung eines Wählers, sich aufgrund des Verhaltens *seiner* (Volks-)Partei der Stimme zu enthalten oder womöglich gleich eine andere Partei zu wählen, wird als „Wählerbeweglichkeit" bezeichnen.[13] Deren Determinanten, die kurz beschrieben werden, sind mithin zugleich die Determinanten der Verlustfunktion einer Volkspartei. Mit ihrer Hilfe kann im Rahmen einer auf Zohlnhöfer zurückgehenden Einteilung des politischen Prozesses in die Stufen der *Grobsteuerung* und der *Feinsteuerung*[14] näher begründet werden, vor welchen Durchsetzungsproblemen wirtschafts- und sozialpolitische Reformen in Deutschland stehen.

Eine erste Ausrichtung ergibt sich sowohl aus der *Identifikation* der Wähler mit einer Partei als auch aus der *Intensität,* mit der sie ihre eigenen politischen Standpunkte vertreten. Generell gilt: Je stärker ihre Identifikation mit einer Partei ausgeprägt ist und je geringer sie die Intensität des eigenen

10 Zu den Begriffen „links – Mitte – rechts" Siegfried F. Franke, (Ir)rationale Politik?, Marburg 20002, S. 29.

11 Vgl. ebd. S. 53 ff.

12 Vgl. Philipp Herder-Dorneich/Manfred Groser, Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs, Göttingen 1977, S. 126.

13 Vgl. Werner Zohlnhöfer, Die wirtschaftspolitische Willens- und Entscheidungsbildung in der Demokratie, Marburg 1999, S. 101 ff.

14 Vgl. ebd., S. 90 ff., 149 ff.; S. F. Franke (Anm. 10), S. 91 ff.

Standpunktes empfinden, umso weniger Stimmenthaltungen oder gar Wechselwähler muss die betreffende Partei fürchten.

Wähleridentifikation und Standpunktintensität sind mit dem *Homogenitätsgrad* der Parteiprogramme verknüpft, der danach fragt, in welchem Ausmaß sich die Parteien in der Sache unterscheiden. Ist der Homogenitätsgrad hoch, sind sich also die Parteien in ihren programmatischen Aussagen recht ähnlich geworden, so steigt ceteris paribus die Zahl der verärgerten oder unentschlossenen Wähler. Gerade wegen dieser thematischen Nähe kommt es verbal zu heftigen Auseinandersetzungen. So läßt der Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion, Franz Müntefering, keine Gelegenheit aus, um der CDU/CSU und einigen ihrer besonders markanten Repräsentanten, wie Roland Koch und Friedrich Merz, zu unterstellen, dass sie den Sozialstaat abschaffen wollten. Natürlich ist diese Unterstellung absurd, denn die CDU/CSU wird nicht die Mitte, der sie als Volkspartei verpflichtet ist, mit zu weitgehenden Sozialreformen verprellen.

Informierte Wähler, d. h. solche Wähler, die über Kenntnisse der Sachzusammenhänge verfügen, wollen von den Parteien präzise Aussagen und plausible Zusagen für die Verbesserung der eigenen Situation. Der Informationsgrad der Wähler ist im Allgemeinen jedoch nicht ausgeprägt, weil die Komplexität moderner Gesellschaften einen enormen Aufwand an Zeit, Kosten und Mühen für Informationsgewinnung bedeutet, ohne dass diesem Aufwand ein messbarer Vorteil gegenübersteht.

Entscheidender ist demgegenüber die *Einkommenswirksamkeit* geplanter oder bereits durchgeführter politischer Maßnahmen. Die Wähler verfügen nämlich über einen ausgeprägten Sinn dafür, ob eine politische Maßnahme ihr Einkommen kurzfristig beschneidet oder erhöht. Diese Sicht der Wähler ist verständlich, denn etwaige Einbußen oder Zuwächse sind sofort zu spüren, während ein erst langfristig wirksamer Nutzen von jetzt geforderten Einbußen wie auch die nachteiligen Folgen jetzt gewährter Zuwächse oder Privilegien von den Einzelnen weder hinreichend genau erfasst noch in ihrer Wirkung auf die persönliche Situation bezogen werden können. Daraus erklärt sich die Dominanz der Sozialpolitik.

Die FDP, die berechtigte Einkommensinteressen des Mittelstandes vertritt, tut allerdings gut daran, das Einkommensinteresse geräuschlos im Rahmen der – noch zu erläuternden – Feinsteuerung zu verfolgen. Es hat ihr nachhaltig geschadet, sich öffentlich als Partei der „Besserverdienenden“ zu positionieren. Dabei ist das Thema der Einkommenswirksamkeit auch für Bündnis 90/Die Grünen nicht zu unterschätzen: Ihr Plan von 1998, den Benzinpreis im Laufe von zehn Jahren auf DM fünf anzuheben, hat sie vorübergehend in die Nähe der bedrohlichen Fünf-Prozent-Grenze gebracht.

Als weitere Determinanten sind das *Wahlrecht* und die *Staatsorganisation* zu nennen. Das deutsche Verhältniswahlrecht mit der erwähnten Fünf-Prozent-Sperrklausel führt in der Regel zu Koalitionsregierungen, wobei dann beide Partner damit rechnen müssen, dass ihnen ihre Wähler vorhalten, die eigenen Interessen nicht genügend durchgesetzt zu haben. Die Frage nach der Staatsorganisation stellt darauf ab, inwieweit Parlament und Regierung eines Landes bei der Gesetzgebung auf die Mitwirkung der nachstehenden Staatsebenen angewiesen sind. Bekanntlich hat der Bundesrat als Vertretung der Länder diesbezüglich eine starke Stellung, die bei gegensätzlichen Mehrheiten in Parlament und Bundesrat zur Blockade der Bundespolitik führen kann.

Eine Spezifizierung der Determinanten der Verlustfunktionen kann den Volksparteien Ansatzpunkte dafür liefern, Stimmenverluste zu minimieren. Die Determinanten der Verlustfunktionen der beiden Volksparteien sind jedoch nicht nur wechselseitig miteinander verbunden, sondern sie sind auch dem Einfluss der kleineren Parteien zugänglich. Das heißt nichts anderes, als dass die Art und Weise, in der die Parteien die Determinanten zu beeinflussen versuchen, zugleich Rückwirkungen auf das Wählerpotential der anderen Parteien hat. Die Kunst eines gelungenen Wahlkampfes, der ja – nicht zuletzt wegen der durchschnittlich viermal pro Jahr stattfindenden Landtagswahlen, die oft einer Abstimmung über die Bundespolitik gleichkommen[15] – latent stets vorhanden ist, besteht darin, gegenüber den standpunktebewussten Wählern traditionelle Werte zu pflegen und dem Potential der politischen Mitte, also jenen, die tendenziell wechselwillig sind, intelligente oder moderne Konzepte anzubieten. Dies haben Gerhard Schröder und die SPD im Wahlkampf 1998 mit ihrer Formel, „nicht alles anders, aber vieles besser machen zu wollen“, erfolgreich vorgeführt.

Grob- und Feinsteuerung der Politik

Das politisch-administrative System Deutschlands, verstanden als die Verknüpfung von Regierung, Parteien, Parlament und Bundesrat, bildet ein offenes System. Es wird dominiert vom Überlebensziel der Gubernative, also der Regierung im engeren Sinne und der mit ihr nahezu symbiotisch

15 Vgl. Frank Decker, Zwischen Wahlen. Vorschläge für eine Reform des deutschen Bundesstaates an Haupt und Gliedern, in: FAZ vom 7. 2. 2003, S. 11.

zusammenarbeitenden obersten Ebene der Ministerialbürokratie. Da die Gubernative Gesellschafts- und Wirtschaftsprozesse nur indirekt durch rechtliche Regeln steuern kann, kommt es für sie darauf an, durch die Pflege geeigneter Schnittstellen zu den beteiligten Akteuren in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft und zu den unteren Ebenen der eigenen Administration jene Informationen zu erhalten, die sie für eine zielführende Politik braucht. Dabei kann es natürlich zu Konflikten zwischen dem langfristig Gebotenen und der kurzfristigen Sicherung des eigenen „Überlebens" kommen. Es ist verständlich, dass die Gubernative in solchen Fällen stärker am Gewinn der nächsten Wahl interessiert sein muss. Das ist nicht abschätzig gemeint: Es kann von ihr nicht erwartet werden, das langfristig Gebotene zu propagieren und tatkräftig umzusetzen und dabei Gefahr zu laufen, durch eine Partei oder Parteienkoalition abgelöst zu werden, die sich populistisch gebärdet und notwendige Änderungen daher schon überhaupt nicht mehr ins Auge fasst.

Die Knappheit an Mitteln und Zeit und die begrenzte Aufnahme- und Verarbeitungskapazität der Politiker und Bürokraten führen dazu, dass nur einem Bruchteil der Probleme Beachtung geschenkt werden kann. Die oben erläuterten Determinanten der Wählerbeweglichkeit bzw. der Verlustfunktionen geben eine erste Antwort darauf, welche der Probleme in den Blickkreis der Politiker geraten: In erster Linie sind dies jene Probleme, denen eine hohe Wählerbeweglichkeit anhaftet. Die damit verbundenen Interessen können durchaus mit dem langfristigen Interesse an einer effizienten Umgestaltung bestehender gesellschaftlicher Regelsysteme, also mit notwendigen Wirtschafts- und Sozialreformen einhergehen. Der Regelfall ist dies freilich nicht.

Die Auswahl der Probleme hängt jedoch auch von Faktoren wie dem schieren Zufall, dem Einfluss der Medien und dem beharrlichen Einsatz von Fach- und Machtpromotoren ab. So konnte z. B. niemand voraussehen, dass die Frage des Einsatzes militärischer Gewalt gegen den Irak und die Flutkatastrophe in Teilen der neuen Bundesländer die Endphase des Bundestagswahlkampfes 2002 thematisch beherrschen würde, während die so genannte Homoehe ohne die Promotion homosexueller Parlamentarier (z. B. Volker Beck, Bündnis 90/Die Grünen) kaum so forciert betrieben worden wäre. Aus den fünfziger Jahren ist der engagierte Einsatz von Ludwig Erhard zu nennen, der als Fach- und Machtpromotor auch mit einer Rücktrittsdrohung als Wirtschaftsminister Bundeskanzler Konrad Adenauer schließlich die Zustimmung zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) abtrotzte.

Die sich so herauskristallisierenden Probleme bilden nur eine erste Vorstrukturierung, die als *Grobsteuerung* bezeichnet wird. Ihr schließt sich eine Phase der eigentlichen Ziel- und Mittelkonkretisierung in einem sehr verästelten Prozess der *Feinsteuerung* zwischen internen und externen Entscheidungsträgern an. In diesem Prozess wird von den verschiedenen Entscheidungs- und Willensträgern der Politik nacheinander, aber auch gleichzeitig auf gleicher Ebene und auf verschiedenen Ebenen an Lösungsansätzen gearbeitet, die zum Teil diametral sein können. In dem oftmals verblüffenden Ergebnis spiegeln sich der Zwang zum Konsens und die relative Stärke der verschiedenen Einflussgruppen wider.

Einfluss auf diesen Prozess nehmen die Ministerialbürokratie, die Verbände, die politischen Parteien – hier ist insbesondere die Opposition zu nennen – und der Bundesrat. Hinzu kommen supranationale (z. B. die EU-Kommission) und gebietsfremde Träger der Politik (z. B. Nicht-EU-Staaten beim Abschluss von Doppelbesteuerungsabkommen). Gelegentlich wird wissenschaftlicher Rat begehrt. Das kann etwa sein, wenn verschleppte Probleme einen Druck aufgebaut haben, dem mit bisherigen, von der Ministerialbürokratie bevorzugten „bewährten" Lösungen nicht mehr begegnet werden kann.[16] Ein beredtes Beispiel dafür ist die Berufung der so genannten Rürup-Kommission, um Lösungen für den Bereich der gesetzlichen Krankenkassen vorzulegen. In der Regel ist der Einfluss der Wissenschaft freilich gering, weil die modelltheoretisch ausgerichtete Denk- und Arbeitsweise der Wissenschaft häufig mit der Welt der wahlabhängigen Politiker und derjenigen der auf Sicherung ihres Bereichs bedachten Bürokraten kollidiert.

Von ungleich größerer Bedeutung ist demgegenüber auch im Bereich der Feinsteuerung der Medieneinfluss. Die Beteiligten nutzen nämlich die Medien, um gezielt einen medial vermittelten Druck aufzubauen, der in die nichtöffentlichen Detailverhandlungen eingebracht werden kann. Außerdem kann es vorkommen, dass Erörterungen aus nichtöffentlichen Sitzungen publik werden, um auf diese Weise einen Lösungsansatz zu testen oder von vornherein zu diskreditieren. Auch hierfür bietet die Rürup-Kommission Beispiele. So wurde aus der – angeblich vertraulich tagenden – Runde die Überlegung von Bernd Raffelhüschen, selbst Kommissionsmitglied, bekannt, wonach Zahnersatzleistungen aus dem Katalog der Pflichtversicherung gestrichen werden sollten. Wenig später kursierten Meinungen, dass die Pflegeversicherung nicht mehr zu halten sei.

16 Vgl. W. Zohlnhöfer (Anm. 13), S. 144, 159 ff.

Die so genannte Hartz-Kommission, von Bundeskanzler Gerhard Schröder selbst im Frühjahr 2002 eingesetzt, diente dagegen weniger dem Wunsch nach wissenschaftlicher Beratung (so war bezeichnenderweise in der Kommission, die erklärtermaßen nach Lösungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit suchen sollte, kein [Arbeits-]Ökonom vertreten), sondern sie war vielmehr ein Beispiel dafür, wie medienwirksam mit symbolträchtiger Politik ein koalitionsfreundliches Klima erzeugt werden sollte. Von der viel zitierten „Eins-zu-eins-Umsetzung" war bald nach der Wahl nichts mehr zu spüren.

Die analytische Einteilung in die Grob- und die Feinsteuerung der Politik bedeutet nicht, dass beide Phasen sequentiell aufeinander folgen. Die beiden Phasen sind vielmehr miteinander verschränkt, und Teilabschnitte können von unterschiedlichen Akteuren zu unterschiedlichen Zeitpunkten oder auch gleichzeitig auf verschiedenen Ebenen im Rahmen der Grobsteuerung präsentiert oder wieder in Erinnerung gerufen werden, während zugleich im Rahmen der Feinsteuerung ebenfalls auf verschiedenen Ebenen zeitgleich oder versetzt von mehreren Akteuren an einer ihnen genehmen Lösung gearbeitet wird.

Dieses facettenreiche Agieren bedeutet, dass die wahlabhängigen Politiker die aufgegriffenen Probleme, aber auch öffentlich präsentierte Lösungsansätze daraufhin abklopfen, wie diese sich auf ihr Wählerpotential auswirken, während die Detaillösungen so gestaltet werden können, dass gezielt einigen Gruppen Wohltaten beschert und zugleich die Lasten möglichst geschickt und unmerklich auf alle verteilt werden.

2. Durchsetzungsprobleme von Wirtschafts- und Sozialreformen

Die Soziale Marktwirtschaft als akzeptiertes ordnungspolitisches Leitbild?

Die drängenden Probleme sind freilich derart, dass sie mit dem beschriebenen Muster nicht bewältigt werden können. Das erforderliche radikale Umsteuern belastet nahezu alle Gruppen der Gesellschaft, während die Früchte erst in etwa zehn Jahren, im Falle der Rentenversicherung gar erst nach vielen Generationen sichtbar werden. Der von Herzog angemahnte „Ruck" bedeutet nach seinen eigenen Worten, dass es zunächst „eines neuen Gesellschaftsvertrags zugunsten der Zukunft" bedarf.[17] Einem solchen Gesellschaftsvertrag muss eine Ordnungsvorstellung zugrunde liegen, die als Leitbild für alle Subsysteme dienen kann, die diese nach einheitlichen Kriterien steuert und missbräuchliche Ausnutzungen verhindert.

Die Konzeption der *Sozialen Marktwirtschaft* kann nach Überzeugung des Verfassers Basis für eine solche zukunftstragende Orientierung sein. Allerdings sind die abstrakten Ordnungsprinzipien der Marktwirtschaft ungeheuer schwer zu vermitteln. Wenn auch die Mehrheit der Bevölkerung keine Planwirtschaft nach dem Muster der ehemaligen sozialistischen Staaten herbeisehnt, so ist ihr doch das stete Eingreifen des Staates willkommen, um (angebliche) Auswüchse der Marktwirtschaft zu lindern und um soziale Härten, die ein wirklicher Wettbewerb mit sich brächte, abzufedern. Regierung und Administration wiederum nehmen diesen Wunsch gerne an, weil er ihnen die Verfügungsgewalt über zahlreiche Hebel einräumt, mit denen sie fallweise soziale Wohltaten verteilen und so ihre Position festigen können. Kein Wunder also, dass das Adjektiv „sozial" in der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft schon bald als Einfallstor für ein staatliches Handeln fungierte, das von notwendigen Korrekturen und Rahmensetzungen zum überdehnten Sozialstaat und schließlich zum interventionistischen Wohlfahrtsstaat mutierte.[18]

Die Wirkmächtigkeit der „sozialen Gerechtigkeit"

Radikale Reformen am Arbeitsmarkt und im Bereich der sozialen Sicherung bringen für die Mehrheit der Bevölkerung Einkommenseinbußen aus eigener Tätigkeit sowie den Rückgang von Transfereinkommen mit sich. Des Weiteren muten sie den Wählern ungewollte Freiheiten mit den damit verbundenen Risiken zu, von denen sie nach jahrzehntelanger Hätschelei und Bevormundung entwöhnt worden sind. Plakative Begriffe dafür sind das „angezüchtete Oblomow-Syndrom" und die „deformierte Gesellschaft"[19].

Es kann indes unterstellt werden, dass der eingetretene Zustand weder von den Politikern noch von der Bevölkerung so gewollt war, und wahrscheinlich wird er in seiner vollen Tragweite aus Gründen der asymmetrischen Wahrnehmung von Nutzen und Kosten im Zeitablauf auch jetzt noch nicht begriffen. Eine wesentliche Ursache dafür liegt in den Risiken, Verlusten und Ängsten, die durch die Umwälzungen der Industriellen Revolution im 19. Jahrhundert veranlasst waren. Die gesicherte Existenz in traditioneller bäuerlicher oder handwerklicher Großfamilie löste sich innerhalb kurzer Zeit auf, und an seine Stelle traten kleinere

17 R. Herzog (Anm. 1), S. 5.

18 Vgl. Werner Zohlnhöfer, Sozialpolitik – Achillesferse der Sozialen Marktwirtschaft?, in: APuZ, B 17/88, S. 40 ff.

19 Vgl. Anm. 3 sowie Meinhard Miegel, Die deformierte Gesellschaft, Berlin–München 2002.

Familienstrukturen im anonymen städtischen Bereich und der Zwang zur nicht selbst bestimmten und abhängigen Arbeit. Dies alles hat sich zusammen mit den verheerenden Folgen zweier verlorener Weltkriege tief in das kollektive Gedächtnis eingegraben. Diese Umwälzungen und Folgen haben zur Begründung und zum Ausbau der solidarischen Sozialversicherung für die abhängigen Arbeitnehmer geführt und ihnen mehrheitlich in der Tat ein großes Maß an sozialer Sicherheit gebracht. Kersting spricht daher mit Recht in Bezug auf das Solidarsystem von einem „auratischen Großbegriff“[20].

Weil die Volksparteien um die Wirkmächtigkeit des Begriffs der „sozialen Gerechtigkeit“ und um die Folgen, die radikale Reformen auf die Wählerbeweglichkeit hätten, wissen, halten sie strikt an den bisherigen Regeln des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherung fest. Sie werden darin von den immer noch mächtigen Gewerkschaften, aber auch von den Kirchen unterstützt.

Sicher werden die Regeln hier und da nachjustiert; Radikalvorschläge sind bislang jedoch noch nicht erkennbar geworden. So ist es z. B. letztlich unerheblich, ob der erweiterte Kündigungsschutz schon bei sechs, elf oder erst bei 20 Mitarbeitern einsetzen soll. Zu fragen ist, warum es in einer freiheitlichen Gesellschaft – abgesehen vom berechtigten Schutz vor reiner Willkür – überhaupt eines solchen Schutzes bedarf. Auch ist nicht zu erkennen, dass das auf einer extensiven Interpretation der Tarifautonomie nach Art. 9 Abs. 3 GG beruhende Tarifkartell aufgebrochen und die Reichweite arbeitsgerichtlicher Reglementierungen zurückgeschnitten werden soll. Was die soziale Sicherung betrifft, so werden die Aspekte der Eigenverantwortung und der Selbstbeteiligung – wenn überhaupt – nur mit äußerst spitzen Fingern angefasst. Ebenso ergeht es den Vorschlägen, Sozialhilfebezieher zu gemeinnütziger Tätigkeit heranzuziehen (so genannte Workfare).

Die Gefahr, sich die Finger zu verbrennen, oder anders ausgedrückt: massive Stimmenverluste zu erleiden, ist einfach zu groß. Die Identifikation der Wähler mit den Volksparteien ginge weiter zurück, und der Homogenitätsgrad der Parteiprogramme stiege, jedenfalls, wenn die Parteien gleiche Vorschläge vorlegen würden. Dass sich die Wähler kundig machen, warum sie bzw. ihre Gruppe Einbußen hinnehmen müssen, ist sicher nicht zu erwarten, während die Einkommenssenkungen das Verärgerungspotential weiter steigern. Nach alledem ist zu befürchten, dass sich neue und womöglich extreme Parteien bilden, die die Sperrklausel überspringen und Koalitionsbildungen erschweren.

Der Gedanke, dass die drängenden Probleme nur in einer großen Koalition gelöst werden können, liegt nahe. Allerdings wittern die beiden Volksparteien – nach den Erfahrungen der Großen Koalition (1966–1969) – die Gefahr, dass es am rechten oder linken Rand zum Aufleben radikaler Parteien kommen könnte. Verbindet sich eine solche Entwicklung mit massiven Wahlenthaltungen in der Mitte, so käme es zu großen politischen Schwierigkeiten. Nicht zuletzt dürfte die Vorstellung eines gemeinsamen Regierens Widerwillen bei den beiden Volksparteien erzeugen, weil sie sich die lukrativen und einflussreichen Posten ungefähr hälftig teilen müssten. Das wird viele treue „Parteisoldaten“ verbittern. Angenehmer ist es da schon, mit einer kleineren Partei, die erheblich weniger an Posten beanspruchen kann, zu koalieren.

Der Hinweis darauf, dass vieles von dem, was hier skeptisch gesehen wird, in anderen Ländern, z. B. in Großbritannien, Holland oder Dänemark, umsetzbar gewesen ist, geht ins Leere, weil die Bedingungen einer bevölkerungsreichen (82 Millionen), arbeitsteiligen, anonym und nach dem Modell des kooperativen Föderalismus organisierten Industriegesellschaft wie Deutschland nicht mit jenen in Holland oder Dänemark vergleichbar sind: Nur 15 bzw. 5,3 Millionen Einwohner, ländlichere Strukturen, kleinere Unternehmenseinheiten und eine stärkere Konzentration der Zentralgesetzgebung erleichtern es den Entscheidungsträgern, für die Notwendigkeit einschneidender Reformen zu werben und diese auch umzusetzen. Sieht man von der höheren Bevölkerungszahl ab und klammert den Großraum London aus, so gelten für Großbritannien ähnliche Strukturen, dennoch wäre den von Margaret Thatcher betriebenen Reformen kein Erfolg, von dem der jetzige Labourpremier Tony Blair noch profitiert, beschieden gewesen, wenn sie nicht vom Ruhm des Falklandkrieges (1982) hätte zehren können. Instinktsicher zog die Premierministerin die Unterhauswahlen vor und konnte sich so weitere Amtsperioden sichern. Schließlich erlaubt das Mehrheitswahlrecht stabile Regierungen selbst dann, wenn die absolute Stimmenmehrheit nicht erreicht wird. Diese Zusammenhänge lenken das Augenmerk auf Fragen der Staatsorganisation.

Reformnotwendigkeiten der Staatsorganisation

Aufgrund der Erfahrungen im „Dritten Reich“ mit seinen Gleichschaltungsgesetzen haben die Grundgesetzväter und -mütter wie auch die Alli-

20 Wolfgang Kersting, Sozialstaat und Gerechtigkeit, in: Veröffentlichungen der Walter-Raymond-Stiftung, Band 35, Köln 1996, S. 246.

ierten besonderen Wert auf eine föderale Ausgestaltung der Staatsform gelegt. Dass indessen die Konstruktion eines bei der Gesetzgebung beteiligten Bundesrates die Parteien – jedenfalls bei unterschiedlichen Mehrheiten – in das Dilemma bringt, auf der palamentarischen Ebene aufeinander einzuschlagen und auf der bundesstaatlichen Ebene miteinander zu kooperieren,[21] haben sie ebenso wenig vorausgesehen wie die Entwicklung zur Konzentration der Gesetzgebung beim Bund und der Zunahme der Zustimmungsgesetze. Zum Teil war dies Folge der extensiven Interpretation „gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet" nach Art. 72 Abs. 2 GG, die auch zu einem völlig überzogenen, distributiv orientierten Länderfinanzausgleich geführt hat, der die Anreize, durch eine angemessene Wirtschaftspolitik zu vermehrten Steuereinnahmen zu kommen, nicht nur bei den „armen", sondern auch bei den „reichen" Ländern erheblich gemindert hat.[22]

Bedenkenswerte Änderungen laufen zum einen darauf hinaus, die Bundesgesetzgebung zu stärken, indem den Ländern die Blockademöglichkeit aus der Hand genommen wird. Im Gegenzug dazu sind allerdings die Landeskompetenzen dadurch zu stärken, dass der Umfang der konkurrierenden Gesetzgebung, die dem Bund die Möglichkeit bietet, vieles an sich zu ziehen, erheblich reduziert wird. Die den Ländern dadurch eröffneten größeren Gestaltungsspielräume müssten sich insbesondere auch auf eine gewisse Steuergesetzgebungshoheit beziehen.

Wirklich wirksam wird eine solche „Entflechtung" und „Reföderalisierung"[23] allerdings nur im Verbund mit weiteren konstitutionellen Reformen, die auf vikarische Funktionen bisher vernachlässigter Interessen, auf die Parteienorganisation, auf eine Begrenzung der Ämterpatronage und eine Quotierung von Staatsbediensteten im Parlament durch Nutzung des Art. 137 Abs. 1 GG sowie eine institutionelle Trennung der Aufgaben von einfacher Gesetzgebung und verfassungsändernder Gesetzgebung hinauslaufen. Auch eine Neuausrichtung des Wahlrechtes wäre ins Auge zu fassen.[24]

21 Zit. in: F. Decker (Anm. 15).
22 Vgl. Siegfried F. Franke, Finanzausgleich in der Demokratie, in: Dirk Ipsen/Helge Peukert (Hrsg.), Institutionenökonomie, Frankfurt/M. 2002, S. 181 ff.
23 F. Decker (Anm. 15).
24 Vgl. S. F. Franke (Anm. 10), S. 220 ff.

III. Fazit

Die bundesdeutschen institutionellen Strukturen haben der Bevölkerung lange Zeit soziale Sicherheit garantiert und damit den kollektiv tief verwurzelten Ängsten entsprochen. Gleichzeitig ist der Mut zur Eigenverantwortung und zum Risiko nachhaltig gelähmt worden. Fatalerweise klammern sich die Wähler gerade in Zeiten notwendiger radikaler Reformen umso mehr an die politisch gegebenen Garantien. Das Janusgesicht dieser Garantien zeigt sich zum einen in den Fesseln, die eine Neuausrichtung des gesellschaftlichen Regelungssystems außerordentlich erschweren, zum anderen aber würde eine Neuorientierung dem politisch-administrativen System die Preisgabe eines großen Teil seiner bisherigen Machtausübung über die Bürger abverlangen.

Gerade darin liegt das Dilemma der Parteien: Sie müssen eigene Privilegien abgeben, die Bürger zu einem Mentalitätswandel ermutigen und ihnen Opfer abverlangen, ohne sicher zu sein, dass und wann die davon ausgehenden Früchte reifen und wer sie ernten wird. Daher ist die eingangs aufgestellte These begründet, dass der 2. Februar 2003 keinen „Ruck" zum radikalen Wandel bewirken wird. Nach Straubhaar bedarf es mehr als sieben fetter Jahre, um allein die Massenarbeitslosigkeit zu halbieren. Allerdings wird die lange Reifezeit dieser Früchte immer wieder durch kurzfristige Sachzwänge, Ausnahmen und Sonderinteressen gefährdet. Daher sieht Straubhaar nur die Möglichkeit, dass sich die Politik durch feste Regeln selbst bindet, um den Zwängen und Versuchungen widerstehen zu können;[25] ein Gedanke, den schon Walter Eucken in das Prinzip von der „Konstanz der Wirtschaftspolitik" kleidete, ohne das der Marktwirtschaft kaum Erfolg beschieden sein würde.[26]

Theoretisch begründete Ratschläge zu Verfassungsänderungen gibt es reichlich, indessen ist noch niemandem ein praktikabler Weg eingefallen, wie man die politischen Entscheidungsträger für die notwendigen Zweidrittelmehrheiten im Parlament und im Bundesrat begeistern kann. Dramatisch aufgemachte Appelle allein werden nicht helfen.

25 Vgl. T. Straubhaar (Anm. 5).
26 Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1999[6], S. 289 ff.

Josef Schmid

Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn

I. Von der Verdrossenheit zum Vergleich?

Die Debatten über die mangelnde Performanz des „Modells Deutschland“, das einstmals ob seines Erfolges gerühmt worden ist,[1] dauern nun seit einigen Jahren an, und die Liste der artikulierten Monita ist groß. Es scheint, als ob die „Entdeckung der Langsamkeit“ (Sten Nadolny) hierzulande besonders Wirkung gezeigt und zu einem anhaltenden „Reformstau“ bzw. einer „blockierten Republik“[2] – so kritische Urteile – geführt hätte. Verursacht wird dieses Syndrom durch die Vielzahl von institutionalisierten Vetopunkten, die das politische System der Bundesrepublik aufweist, durch die Dominanz von politischen Strategien der sachlichen und zeitlichen Problemverschiebung, einem unzureichenden Bewusstsein von der Notwendigkeit grundlegender Reformen sowie dem Dissens über deren Ausrichtung. Kaum ein Vorschlag, der nicht auf den heftigen Protest von Interessengruppen stößt, den taktischen Kalkülen des Parteienwettbewerbs geopfert wird oder im Labyrinth der Verhandlungsdemokratie versandet.

Die Unzufriedenheit mit der eigenen schwachen Leistung wird durch den internationalen Vergleich noch genährt, ja aus dieser Sicht wird die Debatte über das „Schlusslicht Deutschland“ plausibel. Demgegenüber sind in mehreren anderen Ländern wirksame Reformen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik beschlossen und umgesetzt worden. Vor allem die Niederlande und Dänemark, aber auch – meist mit politisch etwas anderen Vorzeichen – Großbritannien, Neuseeland und die USA stoßen hierzulande auf reges Interesse in den Medien und in der Politik. Dabei bleibt es nicht beim Zusehen, sondern ansatzweise kommt es zu systematischen Formen der Informationsgewinnung und -verarbeitung. Um von den *Best Practices* (der anderen) zu lernen und um gemeinsame Fragen in der wohlfahrtsstaatlichen Politik und der „Good Governance“ zu erörtern, hat sich etwa die Bundesregierung direkt nach der Übernahme der Amtsgeschäfte bemüht, den Informationsaustausch zu verbessern. Ferner ist im Rahmen des „Bündnisses für Arbeit“ eine *Arbeitsgruppe Benchmarking* gebildet worden, die mit einem Bericht „Benchmarking Deutschland“[3], das Lernen durch den Vergleich anstoßen wollte. Schließlich benutzt die Europäische Union zunehmend Verfahren des Monitorings und der offenen Koordinierung, um verbesserte Problemlösungen bereitzustellen und eine weiche Steuerung im politischen Mehrebenensystem zu organisieren.[4]

Solche und ähnliche Beispiele werfen die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit und des Lernens auf, denn die verglichenen Länder verfügen über zum Teil erheblich unterschiedliche politisch-institutionelle Rahmenbedingungen und abweichende ökonomische Strukturen. Einfaches Kopieren ist demnach keine Lösung. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden

– ein Blick auf die relative Position der Bundesrepublik geworfen werden, wie sie in einigen vergleichenden Studien und Benchmarkings sichtbar wird;

– die Identifikation von Maßstäben und Verbreitung von erfolgreichen ausländischen Modellen exemplarisch nachgezeichnet werden;

1 Vgl. S. Immerfall/P. Franz, Standort Deutschland. Stärken und Schwächen im weltweiten Strukturwandel, Opladen 1998. Zu den Veränderungen in den neunziger Jahren vgl. R. Czada, Zwischen Stagnation und Umbruch, in: W. Süß (Hrsg.), Deutschland in den neunziger Jahren, Opladen 2002, S. 203–225.

2 Vgl. etwa die Argumente bei K. Hammerstein u. a., Die blockierte Republik, in: Der Spiegel, Nr. 39 vom 23. 9. 2002, S. 20 ff.; R.G. Heinze. Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden 2002; J. Schmid, Reformen in Deutschland – ein Ding der Unmöglichkeit?, in: Wirtschaftsdienst, (2003) 1, S. 7–10.

3 W. Eichhorst u. a., Benchmarking Deutschland. Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Heidelberg 2001. Vgl auch die Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46–47/2002.

4 Die Methode des Benchmarking steht dabei im Gegensatz zu harten Steuerungsinstrumenten für ständiges Lernen, Kreativität und Ergebnisorientierung. Es geht also nicht um Angleichung und Anordnung, sondern um intelligente Ausnutzung von Ermessensspielräumen; vgl. S. von Bandemer, Benchmarking, in: B. Blanke u. a., Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 1998, S. 362–369.

Tabelle 1: Stärken- und Schwächen-Profil der deutschen Volkswirtschaft

Hervorzuhebende Wettbewerbsvorteile		**Hervorzuhebende Wettbewerbsnachteile**	
Individuelle Merkmale	Rang	Individuelle Merkmale	Rang
Growth Competitiveness		**Growth Competitiveness**	
Wertschöpfungsprozess	1	Staatsausgaben (2001)	71
Markenvielfalt	1	Einschreibung in tertiäre Bildungseinrichtungen	24
Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit		**Mikroökonomische Wettbewerbsfähigkeit**	
Einzigartigkeit der Produkte	1	Ausmaß verzerrender Subventionen	71
Präsenz auf den Weltmärkten	1	Qualität der mathematischen und naturwissenschaftlichen Ausbildung	47
Qualität lokaler Zulieferer	1	Allgemeine Qualität der Infrastruktur	3
		Verwaltungsaufwand bei Firmengründungen	36
Sonstige Merkmale		**Sonstige Merkmale**	
Ausgaben für Forschung und Entwicklung	8	Arbeitslosenrate (2001)	50
Kosten durch Gewalt und Verbrechen	7	Regulatorische Hindernisse für Unternehmen	53
Präsenz anspruchsvoller Standards	1	Effizienz des Steuersystems	75
Einstellung- und Entlassungspraxis	79	Flexibilität der Lohnsetzung	79

Quelle: R. Fendel/M. Frenkel, Deutschlands Abschneiden im „Global Competitiveness Report 2002–2003“, in: Wirtschaftsdienst, (2003) 1, S. 35.

– einige grundsätzliche Bedingungen von Lernen bzw. Nicht-Lernen in der Politik diskutiert werden.

Auf diesem Wege lassen sich – quasi im Spiegelbild von außen – einige Ursachen der Probleme und der Reformschwächen in Deutschland sowie Möglichkeiten ihrer Überwindung betrachten.

II. Wirtschaftliche Position Deutschlands im Vergleich

Eine wesentliche Voraussetzung, den „Wohlstand der Nationen“ zu mehren, liegt in der Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Der „Global Competetiveness Report 2002–2003“[5] des World Economic Forum verwendet eine breite Palette von makro- und mikroökonomischen Indikatoren sowie Umfragen bei 4800 weltweit führenden Unternehmen, um die Dynamik einer Volkswirtschaft und ihre Wachstumspotenziale abzuschätzen. Für die Bundesrepublik ergibt sich in diesem Bericht ein uneinheitliches Bild: Einerseits schneidet das Land bei den mikroökonomischen Dimensionen wie Unternehmensstrategien, Innovationskapazität, Wertschöpfung, Qualität der Produkte, Zuliefernetzwerke und Geschäftsumfeld mit einem vierten Platz gut ab. Andererseits liegt Deutschland beim makroökonomischen Index der Growth Competetiveness mit Rang vierzehn relativ weit abgeschlagen im Mittelfeld; vor allem die hohen Staatsausgaben, die öffentliche Verschuldung, die Massenarbeitslosigkeit und die dichte Regulation schlagen hier negativ zu Buche. Mäßig sind ferner – was etwa durch die PISA-Studie bestätigt wird – die Qualität der mathematisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung und die Einschreibungen in tertiären Bildungseinrichtungen. Besser sieht es hingegen mit der vorhandenen Infrastruktur und der inneren Sicherheit aus (vgl. Tab. 1).

Die Autoren kommen daher zu folgender Schlussfolgerung: „Betrachtet man das etwas gespaltene Abschneiden Deutschlands, muss man den Schluss ziehen, dass das sehr gute Abschneiden beim mikroökonomischen Kriterium im Wesentlichen durch erfolgreiche Unternehmensstrategien, funktionierende Arbeitsteilung und qualitativ hochwertige Infrastruktur bedingt ist. Daran hat sicherlich auch die Wirtschaftspolitik der vergangenen Jahrzehnte einen erheblichen Anteil, die es unter anderem den Unternehmen ermöglichte, jene gesunden Strukturen zu schaffen. Dass es allerdings keinen Anlass für die Wirtschaftspolitik gibt, sich noch länger auf den Errungenschaften der Vergangenheit auszuruhen, wird ebenfalls deutlich.“[6]

1. Europäische Union

In eine ähnliche Richtung zielt der Europäische Innovationsanzeiger der Europäische Union.[7]

5 R. Fendel/M. Frenkel, Deutschlands Abschneiden im „Global Competitiveness Report 2002–2003“, in: Wirtschaftsdienst, (2003) 1, S. 30–37.

6 Ebd., S. 35

7 Vgl. Europäischer Innovationsanzeiger 2001, SEC (2001) 1414.

Ausgehend von den Herausforderungen der Globalisierung und der Wissensgesellschaft wird im Rahmen des Lissabon-Prozesses versucht, einen Europäischen Forschungs- und Innovationsraum zu schaffen. Durch die Erfassung von Stärken und Schwächen zumeist auf der Basis von amtlichen Statistiken sollen die Mitgliedsländer bei der Entwicklung wirkungsvoller Maßnahmen unterstützt werden. Die herangezogenen Indikatoren decken dabei vier Felder ab:

– Humanressourcen (z. B. Beschäftigte in Branchen mit hohem Technologieniveau; Teilnahme an lebenslangem Lernen),

– Schaffung von Wissen (v. a. öffentliche und private Forschungs- und Entwicklungsausgaben, Patente),

– Übertragung und Anwendung neuen Wissens (v. a. auf kleine und mittlere Unternehmen),

– Innovationsfinanzierung, Output und Märkte im Hochtechnologiebereich (z. B. Risikokapital, Internetzugang, Wertschöpfung).

Die Momentaufnahme zeigt für Deutschland einige wichtige relative Stärken wie die Größe des verarbeitenden Gewerbes mit mittlerem und hohem Technologieniveau – was sich auch positiv im Export niederschlägt – und die Vielzahl an Patenten. Andererseits weist der Standort Schwächen im Bereich des lebenslangen Lernens und der Hightech-Dienstleistungen auf. Im Vergleich liegt Deutschland – wie die anderen größeren europäischen Länder – im Mittelfeld.

Bei der Diskussion und Bewertung der Ergebnisse tritt jedoch ein wenig beachtetes methodisches Problem auf: In kleineren Ländern konzentriert sich die industrielle Tätigkeit häufig auf wenige Sektoren, was auch im Hinblick auf Innovationen Spezialisierungsvorteile mit sich bringt, während große Volkswirtschaften ein breites Spektrum an Branchen aufweisen und daher eine Tendenz zum Mittelwert entsteht. Das erschwert die Übertragung von Spitzenleistungen, denn das „Verstehen der spezifischen Rahmenbedingungen für diese Leistungen und politischen Verfahren ist entscheidend für den Vergleich der Innovationsleistungen“[8].

Neben dem Innovationsanzeiger gibt die EU auf der Basis von Strukturindikatoren, Beobachtungen und Beratungen mit den Regierungen eigene Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftpolitik ihrer Mitgliedsländer.[9] Im Falle der Bundesrepublik wird auf die Verringerung der Staatsverschuldung, die Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik (etwa in Bezug auf Frauen und die Effizienz der Maßnahmen), Stärkung des Wettbewerbs (bei Gas und Strom) sowie auf eine Anhebung des Bildungsniveaus gedrängt. In diesen Zusammenhang gehört auch die Propagierung des aus den angelsächsischen Ländern stammenden Konzeptes des lebenslangen Lernens und der Beschäftigungsfähigkeit, was darauf abzielt, die Erwerbspersonen durch Qualifikation und die Vermittlung von Fähigkeiten des *self-management* und *self-marketing* individuell so zu stärken, dass sie sich auf flexibilisierten Arbeitsmärkten relativ frei bewegen und dadurch ihre Existenz sichern können. Gleichzeitig werden durch diese Flexibilisierung der Humanressourcen betriebliche Reorganisationen und Innovationen unterstützt.[10] Ferner besteht ein Europäisches Informationssystem zur Sozialen Sicherheit und ein Beschäftigungsobservatorium; inzwischen ist sogar eine Koordinierung der Alterssicherungssysteme eingleitet worden. Diese zunehmende Ausweitung des Informationsaustauschs ist einerseits Folge verstärkter europäischer Integration, andererseits basiert sie ebenfalls auf dem Umstand, dass Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eng zusammenhängen und demzufolge eine Abstimmung erfordern.

2. Bertelsmann Beschäftigungsranking

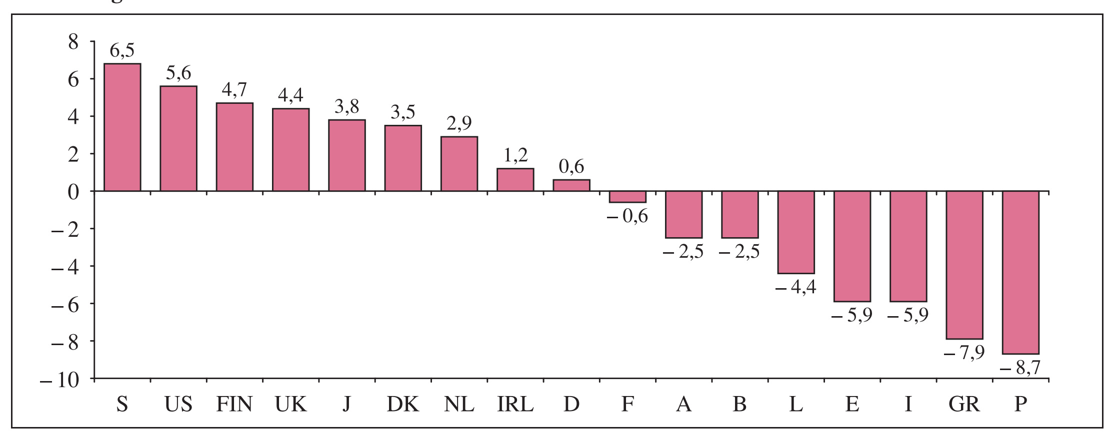
Das Bertelsmann Beschäftigungsranking macht ebenfalls die Beobachtung, dass viele der erfolgreichen Nachbarländer von den Reformen profitieren, die sie in den achtziger und neunziger Jahren auf den Weg gebracht haben. Zugleich wird betont, dass bemerkenswerte Länderunterschiede bestehen: Während in einigen Ländern wie der Schweiz, den Niederlanden und Norwegen inzwischen Vollbeschäftigung erreicht wird, hinken andere – insbesondere die großen Länder wie Deutschland, Italien und Frankreich – hinterher. Besonders Deutschland zeichnet sich durch eine hohe Arbeitslosigkeit mit starken Problemen bei den älteren Arbeitnehmern, Frauen und Langzeitarbeitslosen sowie einer niedrigen Innovations-

8 Ebd., S. 13.

9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Empfehlungen für die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Jahr 2002 (ECFIN/210–02-DE), Brüssel 2002.

10 Vgl. Europäische Kommission, Strategien für Beschäftigung in der Informationsgesellschaft. Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 48, Luxemburg 2000. Insgesamt verliert damit die bisherige Fixierung auf Berufsabschlüsse an Bedeutung. Zugleich erfordert diese neue Beschäftigungsstrategie eine erhebliche Reform der sozialen Sicherungssysteme und aller erwerbsstrukturierenden Institutionen (vgl. S. Blancke/C. Roth/J. Schmid, Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft. Konzept- und Literaturstudie, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Arbeitsberichte, Nr. 157, Stuttgart 2000).

Abbildung: Zusammenfassender Innovationsindex von Industriestaaten



Quelle: Europäischer Innovationsanzeiger 2001, SEC (2001) 1414, S. 12.

tätigkeit und Wachstumsrate aus. Zentrale Probleme sind aus der Sicht der Autoren die Überregulierung des Arbeitsmarkts und – wegen der hohen Lohnnebenkosten besonders drängend – das Fehlen einer umfassenden konzertierten Reform von Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik; statt dessen dominieren „Stückwerk und Scheinreformen“[11]. Günstiger ist hingegen die Lage beim sozialen Frieden (d. h. niedrige Streikaktivität) und der Lohnentwicklung. Insgesamt führt das zu einer 16. Position im Ranking.

Die Spitzenposition nimmt dabei Norwegen ein; hier ist nicht nur die Arbeitslosigkeit niedrig, sondern es gibt ebenfalls keine nennenswerte Zahl an Langzeitarbeitslosen und die (Frauen-)Erwerbsquote ist hoch. Lohnentwicklung, Inflationsrate, Arbeitsmarktprogramme werden ebenfalls günstig bewertet (vgl. Tab. 2).

Bei ihrer Analyse weisen die Autoren auf zwei weitere interessante Aspekte hin:

– Zum einen haben wir es inzwischen mit einer veränderten Problemlage zu tun. Gravierende Verteilungskonflikte, harte Arbeitskämpfe und hohe Inflationsraten gehören in allen untersuchten Ländern der Vergangenheit an, wenngleich hierbei nationale Unterschiede existieren. Die Probleme von heute liegen auf der mikroökonomischen Ebene, in der hohen Regulierung der Güter- und Arbeitsmärkte, Fehlanreizen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, einer fehlenden Beschäftigungsdynamik sowie teilweise im Bildungs- und Qualifizierungswesen. Dies schränkt die Fortschreibung tradierter Problemlösungsstrategien ein; ja die Erfolgsrezepte von gestern erweisen sich – so die Vermutung für den deutschen Fall – mittlerweile vielfach als Hindernisse oder als weitgehend funktionslos.[12]

– Ebenfalls problematisch für die Übertragung von *Good Practices* aus anderen Ländern ist, dass sich diese in ihren politisch-ökonomischen Grundstrukturen unterscheiden. Demnach differenzieren die Autoren des Beschäftigungsrankings zwischen wettbewerbsorientierten Marktwirtschaften, korporatistischen Leistungsgesellschaften, verteilungs-orientierten Wohlfahrtsstaaten und Transformationsökonomien im Aufholprozess. Grosso modo spiegelt diese Reihung zugleich die Leistungsfähigkeit bzw. den Erfolg der Länder wider.[13]

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass unabhängig von den Details der Studien das Bild der Bundesrepublik sehr unterschiedlich ist. Auf den ersten Blick ergibt sich eine Position im europäischen Mittelfeld, was für die größte und ehemals erfolgreichste Volkswirtschaft unbefriedigend ist. Zugleich machen alle Rankings, Berichte und

11 U. van Suntum/D. Schlotböller u. a., Internationales Beschäftigungsranking 2002, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2002, S. 36; vgl. ferner den Reformmonitor zu Maßnahmen im den Feldern Arbeitsmarktpolitik, Industrielle Beziehungen , Rente, Gesundheit, Familie und Sozialpolitik in 16 Industrieländern (www.reformmonitor.de).

12 Dies gilt etwa für die herausragende Rolle, welche die Bundesbank in der deutschen Geldpolitik gespielt hat; inzwischen ist die Inflation kein relevantes Problem mehr, und im Zuge des Europäischen Währungssystems sind die Kompetenzen zur Europäischen Zentralbank gewandert.

13 Diese Einteilung ist anschlussfähig an Überlegungen über die Existenz unterschiedlicher – angelsächsischer und rheinischer – Varianten des Kapitalismus sowie verschiedener Konzeptionen des Wohlfahrtsstaats und der Beschäftigung, d. h. liberale, konservative und sozialdemokratische Modelle mit entsprechenden Ausgaben, Leistungen und Strukturen (vgl. dazu J. Schmid, Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 2002).

Tabelle 2: Rankingposition und Ländergruppen

Rang	Land		Gruppe
1	Norwegen	7,98	II
2	Schweiz	7,94	I
3	Japan	7,92	II
4	Niederlande	7,70	III
5	USA	7,01	I
6	Portugal	6,97	IV
7	Österreich	6,92	II
8	Dänemark	6,50	II
9	Großbritannien	6,40	I
10	Neuseeland	6,20	I
11	Irland	6,06	I
12	Australien	6,03	I
13	Schweden	5,60	III
14	Kanada	5,47	I
15	Belgien	5,17	III
16	Deutschland	4,80	III
17	Frankreich	4,38	III
18	Italien	4,25	III
19	Finnland	4,17	III
20	Spanien	3,98	IV
21	Griechenland	3,77	IV

Gruppe I: wettbewerbsorientierte Marktwirtschaften.
Gruppe II: korporatistische Leistungsgesellschaften.
Gruppe III: verteilungsorientierte Wohlfahrtsstaaten.
Gruppe IV: Transformationsökonomien.

Quelle: U. van Suntum/ D. Schlotböller u. a., Internationales Beschäftigungsranking 2002, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2002, S. 29.

Vergleiche deutlich, dass vieles an den Problemen hausgemacht ist (eben „Made in Germany") und sich nicht – wie gerne entschuldigend behauptet wird – aus der Globalisierung ergibt, denn dieser sind auch die anderen Länder ausgesetzt. Schließlich wird auch erkennbar, dass es mit den Folgerungen und Lehren nicht so einfach ist. Dies liegt besonders an der Größe der Bundesrepublik; verstärkend kommen dabei die regionalen Disparitäten[14] – zwischen Ost und West sowie Nord und Süd – hinzu, was dazu führt, dass die Bewertungen im Hinblick auf einzelne Dimensionen unterschiedlich ausfallen und somit eine einheitliche Problemsicht erschwert wird.

Ein Beispiel dafür, wie konkrete Politiken und Lösungsmodelle übernommen werden, ist etwa die Jobrotation, bei der für den Zeitraum von Qualifizierungsmaßnahmen für Beschäftigte unbesetzte Stellen mit Arbeitslosen besetzt werden; sie ist zunächst aus Dänemark nach Berlin und dann nach Rheinland-Pfalz gelangt.[15] Einen ähnlichen Weg ging das Modell START-Zeitarbeit aus den Niederlanden: zuerst nach NRW und dann in die anderen Bundesländer weiter. Parallel dazu haben diese Beispiele für *Good Practice* die Diskussion und die Gesetzgebung auf Bundesebene beeinflusst; vor allem beim Job-Aqtiv-Gesetz, aber auch bei den Vorschlägen der Hartz-Kommission. Dabei kommt der EU inzwischen durch Monitoring und Benchmarking eine Funktion des verstärkten Informationstransfers bzw. der Diffusionsförderung zu, die es erlauben, die eigene Position im Wettbewerb der Modelle zu kontrollieren und innovative Lösungen zu identifizieren.

III. Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit von Politikmodellen

Die Überlegung, dass man von anderen Ländern etwas lernen kann, klingt auf den ersten Blick sehr plausibel, ist jedoch auf den zweiten Blick nicht ganz so einfach. Folgende Voraussetzungen und Einschränkungen sind in diesem Zusammenhang hervorzuheben:[16]

– Bei der internationalen Transferierbarkeit von Wissen und Erfahrungen ist zu berücksichtigen, dass interessante Politiken und *Best Practices* anderer Länder pfadabhängig sind, d. h., dass sie vielfach spezifische historische Entstehungsbedingungen sowie die institutionellen und ökonomischen Strukturen des jeweiligen Landes reflektieren.

– Es gibt auch bei den meist herangezogenen innovativen Fällen Niederlande, Dänemark und Neuseeland keine heile Welt. Selbst die „Musterschüler" der Reform haben sehr hohe Opfer bringen müssen, zumeist in Form erheblicher Einschnitte in das soziale Netz, und sie weisen in der Regel immer noch über fünf Prozent Arbeitslosigkeit auf.

– Die genannten interessanten Fälle waren in der vorangegangenen Dekade vor allem als „Sorgenkinder" der OECD-Welt aufgefallen. Hier hatten sich verschiedene ökonomische, soziale und politisch-institutionelle Momente der Krise verbun-

14 Vgl. J. Schmid/S. Blancke, Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, Berlin 2001, sowie S. Blancke u. a., Bundesländer-Benchmarking 2002, WiP Occasional Paper Nr. 19, Tübingen 2002 (http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-19.PDF).

15 Allerdings ist es bei der Übertragung zu einigen kleineren Abweichungen gekommen, die als Anpassung an die deutschen administrativen Routinen zu interpretieren sind, die aber die Erfolgsaussichten von Jobrotation in Deutschland schmälern (vgl. dazu C. Roth u. a., Jobrotation: Begrenzte Varianz im Mehrebenensystem der EU, Tübingen 2002; http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-16.PDF).

16 Vgl. R. G. Heinze u. a., Vom Wohlfahrtsstaat zum Wettbewerbsstaat? Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in den 90ern, Opladen 1999.

Tabelle 3: Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit erfolgreicher Politik

Inhalt der Politik	Bedingungen ähnlich	Bedingungen verschieden
Globale Problemdefinitionen und Lösungsstrategien	(1) Möglichkeit einer Übertragung bzw. des Lernens ist hoch	(2) Konsensdefizite; Möglichkeit einer Übertragung bzw. des Lernens ist niedrig
Spezifische Programme und konkrete Instrumente	(4) Effizienzdefizite; technische Kompatibilitätsprobleme	(3) Wahrscheinlichkeit einer Diffusion ist sehr niedrig

den, waren alle Rezepte und Versuche mehrerer Regierungen gescheitert, sodass ein radikaler Kurswechsel in den Politikstrategien nahezu unausweichlich war. Im Unterschied dazu ist zu jener Zeit eher noch das „Modell Deutschland" als Vorbild gepriesen worden. Im Übrigen darf nicht vergessen werden, dass die Wiedervereinigung ein deutsches Spezialproblem darstellt, aus dem ein erheblicher Teil der derzeitigen Probleme stammt.

– Bei den momentan als Vorbilder diskutierten Fällen handelt es sich um eine besondere Gruppe, nämlich um kleine Länder. Diese unterliegen dem Druck des Weltmarktes in viel höherem Maße als große Länder; hier prägt der hohe Konkurrenzdruck als Sachzwang den politischen Prozess. Sie sind in der Regel auch intern weniger ausdifferenziert bzw. die politischen Netze sind enger geflochten. Das erleichtert das Regieren und die Erzeugung von sozialem Kapital bzw. von Vertrauen, das die Kooperation von staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren verbessert.

– Schließlich kommt hinzu, dass diese kleineren Länder häufig mit einer Nischenstrategie bzw. mit kleineren Maßnahmenbündeln relativ gute Erfolge verzeichnen können. Dem stehen die politisch-ökonomischen Verhältnisse in der Bundesrepublik entgegen, da es sich hier – global gesehen – um ein mittelgroßes Land handelt, das aber innerhalb der EU die Position einer dominierenden Ökonomie bekleidet; Externalisierungsstrategien sind hier erheblich schwieriger.

Angesichts dieser Schwierigkeiten bei der direkten Kopie können innovative Politikstrategien anderer Länder dazu beitragen, das Problembewusstsein zu schärfen und festgefahrene Diskussionen und Routinen aufzubrechen. Grundlegend für jedwede Maßnahme ist nämlich, dass die politische Gestaltbarkeit erkannt wird und das Problem als etwas wahrgenommen wird, was nicht komplett von den existierenden politischen Institutionen und ökonomischen Strukturen vorgegeben und bestimmt wird. Unter diesen Bedingungen wird es für eine Regierung zunehmend schwierig, zu begründen, warum sie ein bestimmtes Programm und Politiken, die sich in einem anderen Staat als erfolgreich erwiesen haben, nicht einführt.[17]

Vier-Felder-Tableau: ein pragmatischer Vorschlag

Hilfreich ist es daher, in diesem Zusammenhang zwischen globalen Problemdefinitionen und Lösungsstrategien einerseits sowie spezifischen Programmen und Instrumenten andererseits zu unterscheiden. Stellt man ferner in Rechnung, dass sich politisch-ökonomische Rahmenbedingungen ähneln oder unterscheiden können, erhält man das in *Tabelle 3* dargestellte Tableau an Lernpotenzialen bzw. Möglichkeiten und Problemen der Übertragung.

Eindeutig sind die Felder (1) und (3), während in den Konstellationen (2) und (4) Probleme der Übertragbarkeit auftreten. In diesen Fällen müsste die Kompatibilität erhöht werden – entweder im technischen Sinne oder im politisch-institutionellen Bereich. Will man etwa Modelle der Teilzeitarbeit übernehmen, dann müssen diese neuen Konzepte an die sozialrechtlichen Bedingungen angepasst werden, beispielsweise durch eine entsprechende sozialpolitische Absicherung bzw. Aufstockung der niedrigen Renten (ggf. durch ein System von Mindestlöhnen) wie im Falle der Niederlande geschehen. Eine ähnliche Kombinationsproblematik liegt der dänischen flexiblen Arbeitsmarktpolitik zugrunde: Zum einen basiert die starke Deregulierung auf hohen Lohnersatzleistungen – und nur so passt dieses eher liberale Element der Arbeitsmarktpolitik in das Gefüge eines hoch entwickelten „sozialdemokratischen" Wohlfahrtsstaats. Zum anderen sind die Bearbeitung aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitiken institutionell getrennt; d. h., die Arbeitslosenversicherung wird von den Gewerkschaften getragen, und die

17 Vgl. R. H. Cox, Policy Borrowing and Welfare Reform, in: Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – Potentiale und Trends, Tübingen 1999 (http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/WIP-5.PDF).

Arbeitsämter sind kleiner und können so flexibler arbeiten, was durch die Kleinheit des Landes noch verstärkt wird. Im Übrigen liegt ein weiteres Moment des Erfolges ihrer Tätigkeit in der anhaltenden makroökonomischen Wachstumsdynamik der dänischen Wirtschaft.

Schwieriger ist das Feld (2), auf dem nur langsame und schwer steuerbare Veränderungen des politischen Institutionengefüges sowie der Grundstruktur der Ökonomie einen politischen Kurswechsel zulassen. Die politisch-ökonomischen Unterschiede zwischen großen und kleinen Ländern sowie unterschiedliche Konzeptionen der Beschäftigung und des Wohlfahrtsstaats gehören zu diesen Rahmenbedingungen, die nicht nur die Übernahme von erfolgreichen Politikmodellen erschweren, sondern zumeist die Ursache für die hausgemachten Reformblockaden bilden. Veränderungen in der Politik erweisen sich damit in der Regel als eine Kombination aus externen Anstößen und Lösungen, politisch-institutionellem Wandel und zum Teil Regierungswechseln, die eng mit einer adäquaten Problemdefinition und mit Lernen der Akteure (im Sinne einer Veränderung der internen Präferenzmuster und Wissensstrukturen) verbunden sind. In diesem Fall spricht man auch von *Policy-Learning* und Wissens-Koalitionen, die sich aus Experten zusammensetzen.

IV. Policy-Learning und Wissens-Koalitionen: neue theoretische Ansätze

Diese Theorien gehen davon aus, dass der politische Entscheidungsprozess nicht nur von Interessenkonstellationen und von Machtressourcen geprägt wird, die durch politische Institutionen – Parteien, Verbände, Notenbanken etc. – stabilisiert werden. Hinzu kommen als weitere Einflussfaktoren Ideen, Wissen und Lernprozesse im Umgang mit Problemlösungen und die damit verbundene kognitive Dimension.[18]

Vor allem im Rahmen des Advocacy-Coalitions-Ansatzes von Sabatier sind solche Vorstellungen systematisch entwickelt und untersucht worden: „In political systems with dispersed power" – so das Argument – „(political actors) can seldom develop a majority position through the raw exercise of power. Instead, they must seek to convince other actors of the soundness of their position concerning the problem and the consequences of one or more policy alternatives."[19] Der Wandel einer Politik beruht demnach auf Lernprozessen, die nicht selten im Gefolge externer Schocks auftreten, die zu einer Konstruktion eines politischen „Imperativs" führen.[20]

Auf diese Weise entstehen neue Werteprioritäten, kausale Annahmen und „kognitive Landkarten", durch die sich dann auch Veränderungen in der Politikgestaltung ergeben. Neue „windows of opportunity" öffnen sich etwa dadurch, dass strukturelle Restriktionen und politische Ressourcen in einen neuen Interpretationszusammenhang gestellt werden und zu neuen politikstrategischen Optionen führen. Die Karriere von Kommissionen – etwa die Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit, die Hartz-Kommission in der Arbeitsmarktpolitik und die Rürup-Kommission in der sozialen Sicherung – sind Versuche der Mobilisierung solcher Wissensbestände in den politischen Entscheidungsprozessen.

Anzumerken ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass der deutsche Kontext zu erheblichen Modifikationen des Ansatzes führt, weil hierzulande die Parteien die Politik viel stärker strukturieren als in den USA und die Vetopositionen der Akteure sehr hoch sind. Zudem sind in der Bundesrepublik die Beziehungen zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik nicht so eng wie dort. Umgekehrt ist die deutsche Verwaltung immer noch stark bürokratisch orientiert und in den Ressorts erheblich fragmentiert. An diesem „ehernen Gehäuse" prallen viele gute Ideen ab.[21] Das Ende des Berichts der Benchmarking-Gruppe im Bündnis für Arbeit zeigt die notorische Schwäche von Wissen und Ideen gegenüber der Ignoranz der Macht: Das Gutachten wurde nicht im Kanzleramt entgegengenommen, sondern als Buch publiziert.

Am Ende ist Wissen untrennbar mit Nicht-Wissen verbunden bzw. existieren pathologische Lernformen: Konservative Muster von Organisation und Entscheidung tendieren zu einer Überbetonung der Vergangenheit, zu einer Übersteuerung der Systeme, was zu geringen Anpassungsleistungen und schwachen Problemlösungen führt.[22] Und es sind eben nur die Mächtigen, die sich dieses leisten können.

18 Vgl. als Übersicht dazu A. Héritier (Hrsg.), Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen 1993.

19 H. Jenkins-Smith/P. S. Sabatier, The Dynamics of Policy-Oriented Learning, in: dies. (Hrsg.), Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach, Boulder/Col., 1993, S. 45.

20 So R. H. Cox, The Social Construction of an Imperative: Why Welfare Reforms Happened in Denmark And The Netherlands, But Not in Germany, in: World Politics, (2001) 3, S 463–498.

21 Vgl. zu solchen mikropolitischen Praktiken auch J. Bogumil/J. Schmid, Politik in Organisationen, Opladen 2001.

22 Vgl. H. Willke, Systemtheorie III. Steuerungstheorie, Stuttgart 1995, S. 332 ff.

Peter Franz

Dr. rer. pol., Dipl.-Sozialwirt, geb. 1948; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH).

Anschrift: Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Kleine Märkerstr. 8, 06108 Halle.
E-Mail: Peter.Franz@iwh-halle.de

Veröffentlichungen u. a.; (zus. mit S. Immerfall) Standort Deutschland in der Bewährungsprobe, 1998; Innovative Milieus als Extrempunkte der Interpenetration von Wirtschafts- und Wissenschaftssystem, 1999; zahlreiche Beiträge zur Wirtschaftsentwicklung ostdeutscher Städte und Regionen.

Stefan Immerfall

Dr. phil. habil., Dipl.-Sozialwiss., geb. 1958; Professor für Soziologie an der Pädagogischen Hochschule Schwäbisch Gmünd.

Anschrift: Pädagogische Hochschule Schwäbisch Gmünd, Oberbettringer Str. 200, 73525 Schwäbisch Gmünd.
E-Mail: Immerfall@ph-gmuend.de

Veröffentlichungen u. a.: (Hrsg. zus. mit Carsten Quesel und Lothar Rother) Europa: Konzepte, politischer Alltag, pädagogische Entwürfe. Zwischenbilanzen und Zukunftsperspektiven der Europäischen Integration, Gmünder Hochschulreihe Nr. 21, 2002; zahlreiche Beiträge zur vergleichenden Modernisierungsforschung und zur Politischen Soziologie.

Reimut Zohlnhöfer

Dr. rer. pol., geb. 1972; wiss. Assistent am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Heidelberg.

Anschrift: Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Marstallstr. 6, 69117 Heidelberg.
E-Mail: rzh@uni-hd.de

Veröffentlichungen u. a.: Die Wirtschaftspolitik der Ära Kohl. Eine Analyse der Schlüsselentscheidungen in den Politikfeldern Finanzen, Arbeit und Entstaatlichung, 1982–1998, Opladen 2001; (Hrsg. zus. mit Christoph Egle und Tobias Ostheim) Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder, 1998–2002, Wiesbaden 2003.

Christine Trampusch

Dr. disc. pol., geb. 1970; 1997–2000 Graduiertenkolleg am Zentrum für Europa und Nordamerika Studien (ZENS), Universität Göttingen; seit 2001 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

Anschrift: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstraße 3, 50676 Köln.
E-Mail: trampusch@mpi-fg-koeln.mpg.de

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitsmarktpolitik, Gewerkschaften und Arbeitgeber. Ein Vergleich der Entstehung und Transformation der öffentlichen Arbeitsverwaltungen in Deutschland, Großbritannien und den Niederlanden zwischen 1909 und 1999, Göttingen 2000; Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, MPIfG Discussion Paper 03/1, Februar 2003.

Siegfried F. Franke

Dr. rer. pol. habil., geb. 1942; Ordinarius für Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart.

Anschrift: Universität Stuttgart, Fakultät 10,
Postfach 10 60 37, 70049 Stuttgart.
E-Mail: franke@sofo.uni-stuttgart.de

Veröffentlichungen zur politischen Willens- und Entscheidungsbildung in der konkreten Ausprägung als Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Drogen-, Ordnungs-, Steuer- und Umweltpolitik sowie zum wahlbezogenen Verhalten von Verbänden, Parteien und Regierung.

Josef Schmid

Dr. rer. soc., geb. 1956; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Tübingen.

Anschrift: Institut für Politikwissenschaft, Melanchthonstr. 36, 72074 Tübingen.
E-Mail: Josef.Schmid@uni-tuebingen.de

Veröffentlichungen u. a.: Wohlfahrtsstaaten im Vergleich, Opladen 2002; (zus. mit S. Blancke) Die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (2002) 8; (zus. mit Ph. Rehm) Globalisierung und Wohlfahrtsstaat, in: Volker Rittberger (Hrsg.), Demokratie – Entwicklung – Frieden, Baden-Baden 2003.

Nächste Ausgabe

Ursula Lehr
Die Jugend von gestern – die Senioren von morgen

Herwig Birg
Dynamik der demographischen Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und Zuwanderung in Deutschland

Martin Kohli/Harald Künemund
Der Alters-Survey: Die zweite Lebenshälfte im Spiegel repräsentativer Daten

Lutz Bellmann/Ernst Kistler/Jürgen Wahse
Betriebliche Sicht- und Verhaltensweisen gegenüber älteren Arbeitnehmern

Ursula M. Staudinger
Unser Alter – mehr als Rentendiskussion und Debatte um das Gesundheitssystem

Dokumentation
Auszüge aus dem Schlussbericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik“

Peter Franz/Stefan Immerfall *Essay*

Zeitlupenland Deutschland? Zum Vollzugsdefizit wirtschaftspolitischer Reformen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 3–8

■ Reformen für den „Standort Deutschland" werden seit Jahren angemahnt, aber kaum umgesetzt. Politische Bemühungen scheitern an der hohen Komplexität des Systems, an einer Vielzahl von Veto-Akteuren oder schaffen bei vollzogener Umsetzung ungewollt neuen Korrekturbedarf, da mögliche Gesetzesfolgen zu wenig bedacht werden. Trotz der Strategiedefizite der rot-grünen Koalition gibt es Anzeichen dafür, dass die derzeitige Machtverteilung zwischen Regierung und Opposition ein kurzes Zeitfenster für tiefer greifende Reformen eröffnet.

Reimut Zohlnhöfer

Institutionelle Hemmnisse für eine kohärente Wirtschaftspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 9–15

■ Die Bundesregierung ist in der Wirtschaftspolitik mit einer Vielzahl institutioneller Hindernisse konfrontiert: Eine Reihe von Kompetenzen und Ressourcen in der Finanz-, Geld- und Lohnpolitik sind ihr durch Föderalismus, die Unabhängigkeit der Zentralbank, die Tarifautonomie und die europäische Integration vorenthalten; im Bereich ihrer Kompetenzen muss sie Rücksicht auf Koalitionspartner, den Bundesrat und häufig auch auf das Verfassungsgericht nehmen. Der Beitrag diskutiert die Wirkungen dieser institutionellen Beschränkungen auf die Möglichkeit, eine kohärente Wirtschaftspolitik zu realisieren. Es zeigt sich, dass es in Deutschland tatsächlich ungewöhnlich schwierig ist, weit reichende Reformen durchzusetzen; gleichwohl bieten sich auch Chancen zur Überwindung des Reformstaus.

Christine Trampusch

Dauerproblem Arbeitsmarkt: Reformblockaden und Lösungskonzepte

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 16–23

■ In letzter Zeit wird bei der Diskussion über Probleme auf dem Arbeitsmarkt vermehrt auf dessen institutionelles Gefüge verwiesen. Arbeitsmarktprobleme werden auf die sozialstaatliche Finanzverfassung, Arbeitsmarktrigiditäten und/oder auf Strukturprobleme der Bundesanstalt für Arbeit und der Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zurückführt. Blickt man in die Lösungskonzepte der Parteien und Fraktionen, so zeigt sich, dass vor allem die Regierungsfraktionen diese Probleme nur wenig systematisch ansprechen. Für Reformen auf dem Arbeitsmarkt sind jedoch nicht nur die Konzepte der Parteien entscheidend, sondern auch die institutionellen Rahmenbedingungen des Politikprozesses in diesem Bereich. Die politische Handlungsfähigkeit bei Arbeitsmarktreformen hängt nicht nur vom Bundesrat und von korporatistischen Strukturen ab, sondern ebenso von der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung selbst. Auch die Gerichte und deren Rechtsprechung beeinflussen den Reformpfad erheblich.

Siegfried F. Franke

Wählerwille und Wirtschaftsreform

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 24–31

■ Deutschland ist seit Jahren mit wirtschafts- und sozialpolitischen Problemen konfrontiert, die es hinsichtlich des Wachstums mittlerweile zum Schlusslicht in Europa haben werden lassen. In letzter Zeit mehren sich Stimmen, die eine zunehmende Akzeptanz von radikalen Reformen bei der Bevölkerung registriert haben wollen. Demgegenüber ist festzustellen, dass die spezifischen Bedingungen des deutschen bipolaren Mehrparteiensystems eine anhaltende Akzeptanz nicht stützen, zumal sich die Früchte solcher Reformen erst nach zehn oder mehr Jahren zeigen und dann kaum konkret zugerechnet werden können. Die etablierten Parteien befürchten daher zu Recht massive Wahlverluste in den Anfangsjahren der Reformen. Als Ausweg bleibt folglich nur eine verfassungsrechtliche Umgestaltung der Staatsorganisation, die neben der Selbstbindung das föderale System und das Wahlrecht umgreifen müsste.

Josef Schmid

Wirtschafts- und Sozialpolitik: Lernen und Nicht-Lernen von den Nachbarn

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18–19/2003, S. 32–38

■ Mit zunehmender Unzufriedenheit über die Leistung des so genannten „Modells Deutschland" steigt das Interesse an Lösungsmustern anderer erfolgreicher Länder. Der Blick auf die Nachbarn und der Versuch, von ihnen zu lernen, wird durch eine Reihe von Berichten und Vergleichen unterstützt. Sie belegen eine eher mittelmäßige Politik und erhebliche Reformdefizite in der Bundesrepublik und zeigen zugleich *Good Practices* für die Lösung von Problemen auf. Allerdings wird bei genauerem Hinsehen deutlich, dass die Übertragung von erfolgreichen Modellen und das Lernen von anderen erheblich schwieriger ist, dass unterschiedliche politisch-ökonomische Rahmenbedingungen und zum Teil Widerstände dagegen zu berücksichtigen sind. Insofern hängen die Fähigkeit, selbst Reformen in Gang zu setzen, und die, von erfolgreichen Nachbarn zu lernen, eng zusammen. ■